

Adoption : 3 décembre 2021
Publication : 21 janvier 2022

Public
GrecoRC5(2021)11

CINQUIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITE

BELGIQUE



Adopté par le GRECO
à sa 89^e réunion plénière (Strasbourg, 29 novembre-3 décembre 2021)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le cinquième cycle d'évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Le présent rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités belges pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du Cinquième cycle sur la Belgique, qui a été adopté lors de la 84^e réunion plénière du GRECO (6 décembre 2019) et rendu public le 23 janvier 2020, après autorisation de la Belgique ([GRECOEval5Rep\(2019\)3](#)).
3. Comme le prévoit le règlement intérieur du GRECO¹, les autorités belges ont présenté un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans le rapport d'évaluation. Ce rapport, reçu le 1^{er} juillet 2021, a servi de base au rapport de conformité.
4. Le GRECO a choisi la Suisse (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et la Principauté de Monaco (en ce qui concerne les services répressifs) afin de nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs désignés étaient M. Olivier GONIN, au nom de la Suisse, et M. Jean-Marc GUALANDI, au nom de Monaco. Ils ont été assistés par le secrétariat du GRECO pour l'élaboration du rapport de conformité.
5. Le rapport de conformité examine la mise en œuvre des différentes recommandations individuelles figurant dans le rapport d'évaluation et établit une évaluation globale du degré de conformité de l'Etat-membre à ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation en suspens (mise en œuvre partiellement ou non) sera évaluée sur la base d'un nouveau rapport de situation qui sera soumis par les autorités 18 mois après l'adoption du présent rapport de conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé vingt-deux recommandations à la Belgique dans son rapport d'évaluation. Le respect de ces recommandations est traité ci-dessous.

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

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé (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*

¹ La procédure de conformité du Cinquième cycle d'évaluation est régie par le règlement intérieur du GRECO tel que modifié: voir articles 31 révisé bis et 32 révisé bis.

8. Concernant le premier volet de la recommandation, les autorités belges expliquent que la possibilité de publier les offres d'emploi via le secrétariat de recrutement SELOR² sera portée à l'attention des cellules stratégiques. A cette fin, les cabinets peuvent faire appel au Service public fédéral Stratégie et Appui (SPF BOSA)³ afin de publier les postes vacants sur le site web SELOR. Le BOSA fournit un manuel de procédure aux différents cabinets.

9. Dans ce contexte, un texte standard sera élaboré sur l'intégrité et les conflits d'intérêts. De plus, les mesures nécessaires seront prises pour clarifier le cadre déontologique des membres des cellules stratégiques (voir ci-dessous).

10. Concernant le second volet de la recommandation, les autorités communiquent que les noms et fonctions de tous les collaborateurs « de fond » sont publiés sur le portail public Belgium.be⁴. Cette liste est très régulièrement mise à jour.

11. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités concernant le premier volet de la recommandation. La volonté d'élaborer un texte sur l'intégrité et les conflits d'intérêts et de clarifier le cadre déontologique des membres des cellules stratégiques est positive, mais aucune mesure concrète n'a encore été prise en ce sens. Quant aux dispositions présentées sur le recrutement de ces personnels, elles ne semblent pas aller dans le sens d'un encadrement plus strict quant à leur choix, à leurs modalités d'emploi, à la vérification de leur intégrité et à la définition de leurs tâches. Le premier volet de la recommandation est donc non mis en œuvre.

12. S'agissant du second volet de la recommandation, le GRECO salue la publication sur un site internet public, dans un format facilement lisible et compréhensible, de la liste complète des membres des cellules stratégiques, ainsi que la tenue à jour de cette liste. Il s'agit là d'une bonne pratique à souligner, qui pourrait inspirer d'autres Etats membres. Ce volet de la recommandation est ainsi mis en œuvre.

13. Le GRECO conclut que la recommandation i est partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

14. *Le GRECO avait recommandé 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*

15. Les autorités belges communiquent que le Service de gestion des organisations et de l'intégrité (SPF BOSA, DG B&B) a une mission transversale dans l'administration fédérale belge pour le contrôle des organisations (systèmes de contrôle interne, gestion des risques) et des politiques de la gestion de l'intégrité. Ces tâches sont étroitement liées à l'analyse de risque demandée par le GRECO dans la recommandation ii, sur la base de laquelle une stratégie sera développée pour promouvoir l'intégrité dans les cellules stratégiques. Étant donné que le domaine de compétence du Service de la gestion de l'organisation et de l'intégrité ne comprend pas actuellement les organes politiques (y compris les cellules stratégiques), une initiative sera prise par le service d'intégrité dans la seconde moitié de novembre 2021 avec

² Bureau de sélection de l'administration - <https://www.selor.be>

³ <https://bosa.belgium.be/fr>, SPF Stratégie et appui.

⁴ https://www.belgium.be/fr/publications/pub_composition_organes_strategiques

des services tels que la Commission fédérale de déontologie de la Chambre des Représentants, la Chancellerie du Premier ministre, le ministère de la Fonction publique, le Service fédéral d'audit interne afin d'organiser des consultations pour d'une part, rechercher un compromis relatif au domaine de compétence et, d'autre part, de convenir d'une approche pour commencer à mettre en œuvre la recommandation ii du GRECO dans le courant de 2022. Cette approche consistera essentiellement à déterminer la vulnérabilité et la résistance des hautes fonctions de l'exécutif aux violations de l'intégrité. Une première action serait d'organiser une enquête dont les résultats pourraient être utilisés pour une mise en œuvre stratégique et opérationnelle des recommandations/objectifs formulés par le GRECO.

16. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui ne font état que de réflexions préliminaires à la mise en œuvre de la recommandation.

17. Le GRECO conclut que la recommandation ii est non mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO avait recommandé (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) soit(en)t assorti(s) d'un mécanisme de supervision et de sanction*

19. Concernant le premier élément de la recommandation, les autorités belges déclarent qu'à court terme, le Premier ministre demandera dans une circulaire au gouvernement de tenir compte du code de déontologie des mandataires publics, qui ne s'applique actuellement qu'aux directeurs de cellules stratégiques, et d'appliquer ces principes au sein des cabinets.

20. La Commission fédérale de déontologie⁵, dont la composition est en cours de renouvellement, sera invitée à donner un avis sur la question de savoir si le code des mandataires publics convient pour les ministres ou s'il y a lieu de prévoir un code de déontologie distinct et quels principes il devrait contenir. Il pourrait prendre la forme d'une circulaire.

21. Les ministres des réformes institutionnelles et du renouveau démocratique préparent également une initiative visant à étendre le champ d'application de la loi sur la Commission de déontologie, et donc du code de déontologie des mandataires publics, aux collaborateurs « de fond » des cellules stratégiques.

22. En ce qui concerne le second élément de la recommandation, le cadre actuel de la Commission fédérale de déontologie - une institution qui dépend de la Chambre des représentants - ne permet pas d'exercer une surveillance active ou de prendre des sanctions quant au respect des principes énoncés dans les codes de déontologie. La Commission fédérale de déontologie sera interrogée sur l'opportunité d'un tel mécanisme au niveau exécutif, et à quelles conditions.

⁵ <https://www.fed-deontologie.be/>

23. Le GRECO prend note des intentions communiquées par les autorités belges, mais constate qu'aucune mesure tangible n'a encore été prise pour donner effet à la recommandation.

24. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'est pas mise en œuvre.

Recommandation iv.

25. *Le GRECO avait recommandé (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*

26. Les autorités belges indiquent qu'à la demande du Ministre de la Fonction publique, une méthodologie de sensibilisation des collaborateurs des cellules stratégiques a été élaborée par la Cellule Intégrité et Culture du SPF BOSA. Elle s'inspire de l'approche adoptée par la cellule Intégrité et Culture dans le cadre des workshops de sensibilisation « Dialogues sur l'intégrité » proposés dans le catalogue des formations de l'Institut de formation de l'administration (IFA)⁶. Le projet a été présenté au ministre en avril 2021 et une session test, afin de déterminer la pertinence de la méthodologie proposée pour le public des Cellules stratégiques, a été organisée à la fin du mois de mai 2021.

27. Elles ajoutent qu'à partir de 2022, les collaborateurs des cellules stratégiques des ministres et des secrétaires d'Etat se verront structurellement proposer de s'inscrire volontairement à un atelier intitulé « En dialogue sur l'intégrité ». Les informations échangées lors de ces ateliers sont confidentielles et les participants ont toujours la possibilité de demander aux animateurs de répondre à des questions individuelles sur l'intégrité sur le lieu de travail. Les animateurs ont quant à eux la possibilité de donner des conseils informels non contraignants. Ces ateliers étant déjà proposés à différents groupes cibles (employés ayant une fonction d'inspection ou de contrôle, employés dans le processus de sélection, etc.), la pratique a permis de constater que les participants font effectivement usage de la possibilité de solliciter des conseils non contraignants.

28. Le GRECO note que les collaborateurs des cellules stratégiques des ministres et des secrétaires d'Etat se verront proposer en 2022 de participer à des ateliers de sensibilisation sur l'intégrité. Ceci constitue un début de mise en œuvre du second volet de la recommandation s'agissant de ces personnes, mais non des ministres, qui n'ont pas accès à une formation similaire. En outre, le GRECO rappelle que le second volet de la recommandation appelle à répéter cette formation à intervalles réguliers.

29. Quant à la possibilité qui est donnée aux participants de solliciter des conseils personnalisés sur l'intégrité au cours des ateliers, si elle est positive, elle ne constitue pas un mécanisme institutionnalisé de conseil confidentiel au sens du premier volet de la recommandation. Ce volet reste donc non mis en œuvre.

30. Le GRECO conclut que la recommandation iv est partiellement mise en œuvre.

⁶ <https://www.ofoifa.belgium.be/fr/fiche/dialogues-sur-lintegrite-pour-les-organisations>

Recommandation v.

31. *Le GRECO avait recommandé 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.*

32. Les autorités belges attirent l'attention du GRECO sur le fait que, sans nommer explicitement ce que l'on entend par cabinets et - en particulier - par organes stratégiques, le Rapport d'Evaluation indique clairement qu'il existe au moins un doute quant à la mesure dans laquelle ces organes sont couverts par le concept de transparence des gouvernements centraux. Après consultation du secrétaire de la commission et suite à une analyse interne plus approfondie, il semblerait en effet que la loi ne soit pas claire à cet égard.

33. Afin de faire entrer les informations des cabinets et des cellules stratégiques dans le champ d'application de la législation concernée, un certain nombre d'adaptations juridico-techniques de la législation sur l'ouverture devront être apportées. Par exemple, il sera plus que probablement nécessaire de reformuler le concept d'« *autorité administrative* », touchant ainsi au cœur même de la législation. Il n'y a pas de proposition de changement évidente, et une première analyse de la littérature scientifique ne semble pas offrir de solution adéquate. Cependant, Il est possible de s'inspirer de la législation sur la publicité de la Région flamande et de la Région Bruxelles-capitale, qui a un champ d'application plus large. Compte tenu de l'impact majeur de l'amendement demandé et du manque de clarté de la législation actuelle, une consultation supplémentaire est nécessaire au sein du gouvernement. Ce projet est actuellement en préparation.

34. Le GRECO note que les autorités s'accordent sur le constat posé par le Rapport d'Evaluation selon lequel la loi sur l'accès à l'information de 1994 ne couvre pas clairement l'activité des organes stratégiques/cabinets. Il note également que la mise en œuvre de la recommandation nécessitera une réforme législative conséquente, qui n'a pas encore débuté.

35. Le GRECO conclut que la recommandation v n'est pas mise en œuvre.

Recommandation vi.

36. *Le GRECO avait recommandé 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.*

37. Les autorités belges expliquent que l'élaboration d'un règlement pour la conservation durable des archives des cabinets est prévue par l'accord du gouvernement fédéral du 30 septembre 2020. Elles rappellent que sur le plan formel, ces archives étaient jusqu'à présent assimilées à des archives privées. Le caractère prioritaire de la mise en œuvre de cette recommandation a été confirmé lors d'un Conseil des ministres restreint du 30 avril 2021.

38. La conservation durable des archives des cabinets fédéraux a également fait l'objet de travaux et questions parlementaires, ainsi que de travaux des Archives de l'Etat. Ainsi, une proposition de loi modifiant la loi du 24 juin 1955 relative aux archives a été déposée à la Chambre des Représentants le 31 août 2020 (Doc 55 1489/001). Elle vise à sauvegarder les archives de l'Etat et du gouvernement fédéral pour les recherches historiques et scientifiques à venir. Les documents établis au titre de l'exercice de la fonction des membres du

gouvernement fédéral et de leurs cellules stratégiques seraient déposés, après 50 ans, aux Archives de l'Etat. En outre, ces dernières ont publié en ligne⁷ le tableau de tri générique des archives des cabinets. Il s'agit du résultat d'un projet scientifique financé par les pouvoirs publics flamands, en collaboration avec *Archiefbank Vlaanderen* (Archives des Flandres).

39. Le GRECO se réjouit que l'élaboration d'un règlement pour la conservation durable des archives des cabinets ministériels soit prévue par l'accord du gouvernement fédéral et que l'importance de cette mesure ait été réaffirmée par le gouvernement en Conseil des ministres restreint en avril 2021. Toutefois, aucune mesure concrète n'a encore été prise en ce sens. S'agissant de la proposition de loi déposée le 31 août 2020, si elle est importante à des fins de conservation historique, le GRECO souligne qu'elle ne répond pas en tant que telle à l'objectif de la recommandation, qui est de garantir plus immédiatement la bonne gestion des informations de l'Etat et le droit d'accès aux informations publiques.

40. Le GRECO conclut que la recommandation vi est non mise en œuvre.

Recommandation vii.

41. *Le GRECO avait recommandé (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.*

42. Les autorités belges communiquent que plusieurs membres du gouvernement ont pris des initiatives pour organiser de manière proactive des consultations depuis l'entrée en fonction du nouveau gouvernement en octobre 2020. Plusieurs ministres ont par exemple publié, lors de leur prise de fonction, une note de politique générale ouverte à la critique d'acteurs externes et de l'opposition, après quoi une « note de politique générale 2.0 » a été publiée, intégrant un certain nombre de remarques⁸. Des textes et propositions *ad hoc* sont également publiés de manière proactive et ensuite adaptés en fonction des remarques.

43. Cependant, la crise sanitaire du coronavirus, avec ses nombreuses mesures urgentes, n'a pas encore permis d'instaurer une consultation pour tous les projets du gouvernement, car cela a également un impact sur le temps de traitement des dossiers. Une proposition de modification de la réglementation a été introduite à la Chambre des représentants, pour que le gouvernement publie un agenda réglementaire⁹, ce qui, en tout état de cause, améliorerait nettement la transparence à l'égard du citoyen.

44. Le GRECO note que les informations communiquées ne modifient pas la situation telle qu'elle avait été décrite dans le Rapport d'Evaluation. Les consultations publiques sur des projets de loi existent, mais sont toujours organisées à la discrétion des autorités concernées. Il rappelle que la recommandation vise à la mise en place et à l'application de critères visant

⁷ En néerlandais : http://www.arch.be/docs/surv-toe/TT-SL/Werkdocument_kabinetsarchieven_selectielijst.pdf
En français : http://www.arch.be/docs/surv-toe/TT-SL/Werkdocument_kabinetsarchieven_selectielijst_FR.pdf

⁸ <https://desutter.belgium.be/fr/les-ministres-%C3%A9d%C3%A9rales-de-sutter-et-van-der-straeten-pr%C3%A9sentent-leurs-nouvelles-notes-de-politique> - <https://www.teamjustitie.be/fr/2021/02/04/plus-de-300-propositions-resultat-declaration-de-politique-2-0/>

⁹ <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=1841&legislat=55&inst=K>

à assurer, dans un souci de prévisibilité, l'existence de consultations et la transparence du processus et de ses résultats.

45. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

46. *Le GRECO avait recommandé (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*

47. Les autorités belges déclarent que, le 13 janvier 2021, la Conférence des présidents des groupes politiques de la Chambre des Représentants a chargé le groupe de travail "Partis politiques" de l'exécution de la recommandation concernant le lobbying applicable aux parlementaires, qui a été jugée partiellement mise en œuvre dans le cadre du 4^e cycle ainsi que, si possible, de la recommandation correspondante du 5^e cycle concernant les ministres et les chefs de cabinets. A l'initiative de ce groupe de travail et en exécution de l'accord de gouvernement De Croo¹⁰ du 30 septembre 2020, les groupes politiques ont évalué le registre des lobbyistes. Suite à cette évaluation, le groupe de travail a demandé le 5 octobre 2021 une analyse de droit comparé avant de formuler des propositions concrètes d'amélioration concernant l'exécution de la recommandation. Le gouvernement attend le résultat final de cette évaluation et s'associerait éventuellement à la Chambre pour prendre l'initiative de la mise en œuvre de la recommandation du 5^e cycle.

48. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, qui ne permettent pas, à ce stade, de conclure à une mise en œuvre, même partielle de la recommandation concernant ce cycle. Il rappelle que celle-ci vise non seulement à assurer la transparence des contacts entre des lobbyistes et des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), mais également à instaurer des règles s'appliquant aux PHFE elles-mêmes – non seulement les ministres et les chefs de cabinets, mais aussi les membres de ces cabinets, dans un document tel qu'un code de conduite, par exemple.

49. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

50. *Le GRECO avait recommandé 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.*

51. Les autorités belges rapportent que le code de déontologie des mandataires publics¹¹ contient les principes applicables si une personne constate un conflit d'intérêts. En ce qui

¹⁰ Extrait de l'accord de gouvernement : « Nous évaluerons le registre des lobbyistes à la Chambre et en étendrons l'application au gouvernement et aux cabinets. »

¹¹ Loi portant modification de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie en vue d'y insérer le Code de déontologie des mandataires publics (M.B. 26/07/2018).

concerne les ministres, il leur a été demandé d'éviter tout type de conflit d'intérêts et d'informer le Premier ministre de tout problème de ce type. En outre, la loi sur la Commission fédérale de déontologie prévoit la possibilité de soumettre des demandes d'avis individuelles à la Commission de manière confidentielle.

52. Le GRECO note que les informations communiquées par les autorités ne font état d'aucun changement par rapport à la situation décrite dans le Rapport d'Evaluation. Il rappelle que le code de déontologie des mandataires publics ne s'applique qu'aux chefs et chefs adjoints de cabinets, mais pas aux membres des cabinets ni aux ministres. C'est pourquoi une exigence de signalement ad hoc des conflits d'intérêts visant ces deux catégories de personnes doit trouver sa place au sein d'un cadre déontologique dont l'adoption est recommandée par la recommandation iii.

53. Le GRECO conclut que la recommandation ix est non mise en œuvre.

Recommandation x.

54. *Le GRECO avait recommandé 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.*

55. Les autorités belges expliquent que le 13 janvier 2021, la Conférence des présidents des groupes politiques de la Chambre des Représentants a chargé le groupe de travail « Partis politiques » de l'exécution de cette recommandation relative aux parlementaires, jugée non mise en œuvre dans le cadre du 4^e cycle, ainsi que de la recommandation correspondante du 5^e cycle applicable aux ministres et aux chefs de cabinets.

56. A la demande de la Chambre des Représentants le 3 juin 2021, la Commission fédérale de déontologie a rendu le 8 septembre 2021 un [avis général 2021/3 relatif à la prévention de la corruption des parlementaires \(cadeaux\)](#). La Commission considère qu'il convient de définir et d'indiquer clairement ce que l'on entend par valeur symbolique et occasionnelle des « cadeaux » qui sont autorisés par le Code de déontologie des membres de la Chambre. Elle suggère une valeur approximative de moins de 125/150 euros. Elle recommande de rédiger un vade-mecum avec des questions-réponses (FAQ) et des cas concrets. Elle s'interroge sur l'opportunité d'un registre des cadeaux étant donné les difficultés de contrôle et la lourdeur des charges administratives. Le 13 octobre 2021, le groupe de travail « Partis politiques » a interrogé la Commission fédérale de déontologie sur l'interprétation de certains aspects de son avis avant de se décider sur le suivi à donner à l'avis. Le groupe de travail a également demandé aux services une analyse de droit comparé. Le gouvernement s'associera éventuellement à la Chambre pour la mise en œuvre de la recommandation.

57. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui ne font état d'aucun début de mise en œuvre de la recommandation concernant les PHFE.

58. Le GRECO conclut que la recommandation x est non mise en œuvre.

Recommandation xi.

59. *Le GRECO avait recommandé (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.*

60. Les autorités belges font valoir que le Code de déontologie des mandataires publics stipule que les mandataires publics 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. La déclaration de mandat, qui est déposée chaque année, permet également de déterminer si une personne passe à un poste problématique. À l'heure actuelle, il n'existe aucun système permettant de limiter l'exercice de ces fonctions, bien que des initiatives législatives aient été prises à cette fin et soient actuellement pendantes devant la Chambre des Représentants¹².

61. Le GRECO note que la situation décrite est la même que celle qui l'avait été dans le Rapport d'Évaluation. Il rappelle que de nombreux exemples de pantouflages – ou de « tourniquets » selon la terminologie belge – avaient été cités lors de la visite sur place, illustrant ainsi l'importance d'encadrer ces pratiques.

62. Le GRECO conclut que la recommandation xi est non mise en œuvre.

Recommandations xii et xiii.

63. *Le GRECO avait recommandé :*

- *(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) (recommandation xii) ;*
- *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 (recommandation xiii).*

¹² Notamment une [proposition de loi](#) modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, afin d'instaurer une période tampon de 18 mois après la cessation de leurs fonctions politiques pour les anciens ministres, chefs de cabinets ou chefs de cabinet adjoints ; une [proposition de loi](#) instaurant une période de viduité et établissant d'autres incompatibilités pour les collaborateurs des cabinets ministériels, en vue de prévenir le phénomène des « portes tournantes » ; et une [proposition de loi](#) modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives.

64. Les autorités belges déclarent que le 13 janvier 2021, la Conférence des présidents des groupes politiques de la Chambre des Représentants a chargé la Commission de la Constitution de l'exécution des recommandations du GRECO concernant la liste de mandats et la déclaration de patrimoine. Cette commission a organisé une audition de la Cour des Comptes le 17 mars 2021. Les services de la Chambre ont réalisé une étude de droit comparé dans laquelle ont été insérées les remarques de la Cour des Comptes. Ils ont aussi préparé un projet de texte afin de mettre la législation en conformité avec certaines recommandations du GRECO. Un groupe de travail interparlementaire (la réglementation visant également les parlementaires des entités fédérées) institué en juin 2021 développera davantage ce projet de texte qui va être proposé à la Commission de la Constitution. La commission poursuivra dans les meilleurs délais la discussion des recommandations qui valent tant pour les parlementaires que pour les ministres et les membres des cabinets.

65. Le GRECO note que les informations communiquées ne font état que de travaux préliminaires et qu'aucune mesure tangible de mise en œuvre de ces recommandations n'a encore été prise. Il rappelle que des recommandations similaires visant les parlementaires figurent dans son Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle adopté en 2014, recommandations qui n'ont été que partiellement mises en œuvre à ce jour (recommandations iii et iv). Il invite les autorités belges à se saisir de cette question avec plus de détermination.

66. Le GRECO conclut que les recommandations xii et xiii sont non mises en œuvre.

Recommandation xiv.

67. *Le GRECO avait recommandé 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.*

68. Les autorités belges expliquent que la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union est en cours de transposition en droit interne belge pour le secteur public fédéral. Les collaborateurs des cellules stratégiques entreront dans le champ d'application du projet de loi, qui devra faire l'objet d'un vote au Parlement belge au plus tard à la fin de l'année 2021, et la recommandation du GRECO sera prise en compte dans ce cadre.

69. Le GRECO est satisfait que la prise en compte de la recommandation soit prévue dans le cadre du projet de loi transposant la directive européenne 2019/1937. Toutefois, les travaux sur ce projet de loi n'en sont encore qu'à un stade préliminaire.

70. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'est pas mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein de la police fédérale

Recommandation xv.

71. *Le GRECO avait recommandé que les ressources humaines effectives du Service Commissariat Général/intégrité soient renforcées.*

72. Les autorités belges indiquent que depuis le Rapport d'Évaluation, le Service CG/intégrité a été renforcé, passant d'une personne à trois membres. Actuellement, le service se compose d'un conseiller chef de service ainsi que de deux membres : un inspecteur principal et une conseillère.

73. Le GRECO prend note avec satisfaction du fait que le Service CG/Intégrité a triplé ses effectifs depuis le Rapport d'Évaluation, se conformant ainsi avec la recommandation. Il rappelle toutefois que selon le Rapport d'Évaluation, un renforcement au moins à hauteur de l'effectif théoriquement prévu de quatre personnes pour ce service lui paraissait souhaitable, compte tenu de son rôle central dans la politique d'intégrité de la police fédérale (voir paragraphe 152 du Rapport d'Évaluation pour le détail de ses tâches). Il encourage donc les autorités belges à poursuivre leurs efforts en vue d'une dotation plus optimale en personnel du Service CG/Intégrité.

74. Le GRECO conclut que la recommandation xv est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

75. *Le GRECO avait recommandé 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*

76. Les autorités belges expliquent que le point 2 de l'annexe à l'arrêté royal du 10 mai 2006 établissant le code de déontologie des services de police prévoit que l'actualisation du code est exécutée par la Commission de Déontologie, présidée par le directeur-général du Secrétariat de l'administration technique du Ministre de l'Intérieur. La Commission de Déontologie peut réécrire le code de déontologie à la lumière de nouvelles législations, de nouvelles évolutions ou de lignes directrices plus claires. La réunion de la Commission de Déontologie est ainsi une première étape importante dans la mise à jour et l'actualisation régulière du code.

77. Depuis la réception du Rapport d'Évaluation, la Commission de Déontologie - après une période de suspension des réunions - s'est réunie à trois reprises. De nouveaux membres de la police fédérale et locale ont été nommés, dont quatre délégués syndicaux. A cela s'ajoute le chef du service et un conseiller en gestion de l'intégrité du service Intégrité du Commissariat général de la Police Fédérale ainsi qu'un conseiller en gestion de la Commission Permanente de la Police Locale qui y siègent tous deux en tant qu'experts internes.

78. Lors des réunions de la Commission de Déontologie (12/12/2019, 11/02/2020 et 26/01/2021), un inventaire des thèmes à traiter a été dressé : alcool au travail, cumul (activités accessoires), consultations illégales de banques de données par les membres de police, ne pas vouloir traiter des plaintes des citoyens, respect et diversité, l'usage des médias sociaux, uniformité des normes de la GPI (Police Intégrée), etc. Ces thèmes seront traités en Commission, tenant compte des politiques et priorités des ministres de tutelle pour la police et le Code de Déontologie de la police intégrée sera actualisé si nécessaire.

79. Le règlement d'ordre intérieur de la Commission de Déontologie a été actualisé par les membres ainsi que par les experts présents. Ce règlement a été approuvé le 26 janvier 2021.

En outre, comme indiqué sous la recommandation xviii, le point concernant les activités accessoires a déjà été actualisé dans le code de déontologie des services de police.

80. Le GRECO note avec satisfaction que la Commission de Déontologie se réunit à présent de manière régulière et la mise à jour du code de déontologie si nécessaire entre dans ses attributions. Il note également qu'une mise à jour portant sur les activités accessoires a déjà eu lieu. Les préoccupations ayant donné lieu à la recommandation sont donc prises en compte de manière adéquate. Le GRECO rappelle toutefois que le Rapport d'Évaluation avait identifié les règles relatives à l'acceptation de cadeaux symboliques et celles relatives à l'abstention en cas d'implication personnelle dans une affaire comme d'autres points qui pourraient éventuellement faire l'objet de précisions dans le cadre de mises à jour futures du code.

81. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvii.

82. *Le GRECO avait recommandé 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.*

83. Les autorités belges font valoir que tous les blocages rencontrés lorsque la Belgique était en attente d'un gouvernement, à savoir que des membres du personnel du cadre dirigeant de la Police Fédérale - nommés *ad interim* – ne pouvaient assumer pleinement leur rôle ont été résolus avec la mise en place d'un gouvernement.

84. En effet, un dirigeant commissionné conformément au statut, dans une fonction supérieure (fonction à mandat *ad interim*), assume l'ensemble des compétences de cette fonction, selon le principe de continuité des services publics. Toutefois, cette situation tant pour le dirigeant que pour l'organisation doit être strictement limitée dans le temps.

85. Concrètement, en octobre 2020, 4 directeurs judiciaires et 3 directeurs coordonnateurs ont prêté serment. En janvier 2021, le directeur général de la police judiciaire a été nommé. La procédure de sélection pour un directeur général des ressources et de l'information est actuellement en cours.

86. Le GRECO note avec satisfaction que certains des postes du cadre dirigeant de la police nationale, qui étaient occupés *ad interim* lors de la visite sur place, ont été pourvus par des titulaires à part entière. Il n'en reste pas moins qu'aucune étude n'a été initiée, comme demandé par la recommandation, et que les raisons du blocage persistent – à savoir qu'un gouvernement en affaires courantes ne procède pas à des nominations de cadres dirigeants, entraînant ainsi une certaine instabilité qui engendre des difficultés à mener une politique dans la durée. Le GRECO rappelle en outre que certains des exemples cités dans le Rapport d'Évaluation (voir paragraphe 177) montrent que certaines de ces désignations *ad interim* semblaient se prolonger sur plusieurs années, au-delà même des situations de gouvernements d'affaires courantes. La recommandation garde donc toute sa pertinence.

87. Le GRECO conclut que la recommandation xvii n'est pas mise en œuvre.

Recommandation xviii.

88. *Le GRECO avait recommandé 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.*

89. Les autorités belges expliquent que, dans le cadre de la mise en œuvre de la déclaration de politique de la Ministre de l'Intérieur, un groupe de travail, piloté par le service CG/FIW/Screening a été mis en place pour développer le concept de « screening en carrière ». Le projet vise à concevoir, mettre en œuvre et appliquer une procédure de screening tout au long de la carrière des membres opérationnels et administratifs de la Police Intégrée.

90. Il comprend trois phases, à savoir l'adoption de la vision, la modification juridique du statut des services de police intégrant le screening tout au long de la carrière et le développement d'une solution ICT pour effectuer ce screening. Les deux premières phases devront aboutir fin 2021 au plus tard et la dernière phase débutera en 2022.

91. En outre, une proposition de loi modifiant 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 a été déposée le 3 septembre 2020. Elle vise à institutionnaliser un contrôle d'intégrité au sein de la police intégrée au moment de la promotion.

92. Le GRECO se réjouit de la décision des autorités belges de lancer un projet visant à intégrer une procédure de screening tout au long de la carrière des membres opérationnels et administratifs de la police. Ce projet, ainsi que la proposition de loi à laquelle les autorités font référence, semblent répondre tout à fait à l'objectif de la recommandation. Toutefois, aucune mesure concrète n'ayant encore été prise dans le cadre de ces initiatives, le GRECO ne peut encore conclure à une mise en œuvre, même partielle, de la recommandation.

93. Le GRECO conclut que la recommandation xviii est non mise en œuvre.

Recommandation xix

94. *Le GRECO avait recommandé que des critères objectifs et transparents encadrent strictement les possibilités d'activités accessoires et qu'un régime de contrôle effectif soit assuré.*

95. Les autorités belges communiquent que le 13 septembre 2020, le code de déontologie des services de police a été actualisé, notamment en ce qui concerne les incompatibilités professionnelles (chapitre 4, point D.69).

96. Dans le cadre de la nouvelle politique de gestion de l'intégrité, un groupe de travail évaluera, à partir de l'automne 2021, les dispositions et les processus actuels de contrôle des activités accessoires, l'objectif étant d'analyser les risques éthiques en vue de fournir aux services adéquats des processus et des critères objectifs pour évaluer les demandes d'activités accessoires.

97. Le GRECO note que la modification du code de déontologie à laquelle font référence les autorités a consisté à aligner le texte du code sur le nouveau régime d'autorisation des activités accessoires découlant des articles 134 et 135 de la Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré tels que modifiés par la Loi du 19 juillet 2018. Cet alignement est bienvenu, car le Rapport d'Évaluation avait mis en relief la contradiction entre le texte antérieur du code et la loi de 1998. Toutefois, il ne répond pas en tant que tel à la recommandation. L'annonce de la création prochaine d'un groupe de travail visant à analyser le régime actuel des activités accessoires en vue d'un meilleur encadrement est positive, mais aucune mesure concrète n'a encore été prise à cette fin.

98. Le GRECO conclut que la recommandation xix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xx

99. *Le GRECO avait recommandé 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.*

100. Les autorités belges indiquent que les services de police devront se conformer aux décisions prises par le Ministre de la Fonction publique dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation xi.

101. Le GRECO souligne que cette recommandation ne vise pas les restrictions après la cessation des fonctions, comme la recommandation xi visant les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, mais plutôt la déclaration de patrimoine et d'intérêts (visée par les recommandations xii et xiii s'agissant des hautes fonctions de l'exécutif). Elle vise à engager une réflexion documentée sur l'opportunité d'introduire une déclaration financière pour les postes les plus à risques de conflits d'intérêts et de corruption au sein de la police fédérale.

102. Le GRECO conclut que la recommandation xx est non mise en œuvre.

Recommandation xxi

103. *Le GRECO avait recommandé 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.*

104. Les autorités belges expliquent que le service de surveillance du fonctionnement interne et de la qualité (DGR/TIWK) est chargé de l'évolution statistique en matière disciplinaire, mais aussi d'actualiser les bases de données pour les organes de contrôle externe (Inspection générale (AIG) et comité permanent de contrôle (comité P)). En 2021, la police fédérale a nommé trois nouveaux responsables, à savoir un chef de service et deux chefs de section pour le service TIWK. Le nombre d'employés de ce service s'élève à présent à 15 gestionnaires de dossier et deux membres du secrétariat. Prochainement, le service TIWK a l'intention de recruter de nouveaux gestionnaires de dossier qui se consacreront aux tâches suivantes : le fonctionnement (missions, compétences, responsabilités), les processus (efficacité et efficience), la gestion du risque, les informations et communications et le suivi des activités.

105. Afin de renforcer les mesures proactives dans la gestion de l'intégrité, la nouvelle politique d'intégrité de la police fédérale pour la période 2021-2023, qui a été approuvée par le comité de direction de la police fédérale le 20 septembre 2021, prévoit l'échange de données statistiques dépersonnalisées relatives aux risques à l'éthique policière entre les acteurs primaires et secondaires d'intégrité, comprenant entre autres le service TIWK. Cette politique d'intégrité est incorporée dans une politique plus globale relative à la maîtrise de l'organisation, en application de la circulaire ministérielle CP3¹³. La philosophie de cette circulaire est de responsabiliser tous les membres de la police au contrôle interne et non le service TIWK en particulier.

106. Le GRECO note que les informations communiquées ne permettent pas de déduire que le système de contrôle interne, dont certaines lacunes avaient été soulignées dans le Rapport d'Evaluation (voir paragraphe 215), ait été renforcé de manière substantielle, ni que des statistiques pertinentes soient à présent collectées par le service TIWK.

107. Le GRECO conclut que la recommandation xxi est non mise en œuvre.

Recommandation xxii

108. *Le GRECO avait recommandé 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.*

109. Les autorités belges déclarent qu'à l'heure actuelle, aucune disposition légale ne prévoit les obligations de communication mentionnées dans la recommandation. Imposer à un membre du personnel de police de mentionner cette qualité de membre nécessite l'adoption d'une disposition légale explicite.

110. Certains outils permettent toutefois aux autorités d'enquête ou de poursuite de prendre connaissance de la qualité de membre du personnel des services de police d'une personne mise en cause. Ainsi, les enquêteurs peuvent faire appel à l'application DOLSIS qui permet la consultation du répertoire des employeurs.

111. L'identification de la qualité de membre des services de police fait également partie des thèmes abordés par le groupe de travail en charge de l'actualisation des circulaires relatives à la communication d'information entre la magistrature et les autorités disciplinaires. Une solution pragmatique et efficiente est recherchée pour automatiser l'information des autorités judiciaires en la matière.

112. Quant à l'information des autorités disciplinaires policières (le cas échéant via le service de contrôle interne) de l'existence de poursuites et/ou de condamnations à l'encontre des membres du personnel des services de police, les textes légaux et réglementaires actuels prévoient que cette information a lieu à l'initiative de la magistrature. Une disposition analogue prévoit également cette possibilité pour le service d'enquête du Comité P. La circulaire COL 4/2003 relative à la discipline des services de police fait par ailleurs

¹³ Circulaire ministérielle CP3 relative au système du contrôle interne dans la police intégrée, structurée à deux niveaux, du 29 mars 2011.

actuellement l'objet d'un travail d'actualisation afin de garantir une plus grande efficacité de cette communication. Ce travail est mené en concertation par le Collège des Procureurs généraux, l'AIG et les services de la Police Intégrée.

113. Le GRECO rappelle que cette recommandation vise les cas dans lesquels le procureur ou le juge n'ont pas connaissance de la qualité de policier de la personne qui comparaît devant eux, ce qui, d'après le Rapport d'Évaluation, se produit en pratique. Ils ne peuvent donc pas en informer la Police Intégrée, conformément aux règles applicables, afin que celle-ci en tire les conséquences nécessaires sur le plan disciplinaire ou de la gestion de carrière du policier concerné. Il encourage les autorités belges à prendre en compte cette problématique dans leurs travaux de mise à jour de la circulaire COL4/2003, ainsi que dans tous autres instruments pertinents.

114. Le GRECO conclut que la recommandation xxii est non mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

115. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Belgique a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante deux des vingt-deux recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du Cinquième cycle.** Parmi les recommandations en suspens, deux ont été partiellement mises en œuvre et 18 n'ont pas été mises en œuvre.

116. Plus précisément, les recommandations xv et xvi ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations i et iv ont été partiellement mises en œuvre, et les recommandations ii, iii, v, vi, vii, viii, ix, x, xi, xii, xiii, xiv, xvii, xviii, xix, xx, xxi et xxii n'ont pas été mises en œuvre.

117. En ce qui concerne les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, peu de mesures concrètes ont été prises. Tous les noms et fonctions des membres des cabinets ministériels sont publiés sur un portail internet public et les collaborateurs des cellules stratégiques des ministres et secrétaires d'Etat se verront proposer de participer à partir de 2022 à des ateliers sur l'intégrité. La mise en œuvre de toutes les autres recommandations n'en est qu'au stade de déclarations d'intentions ou de consultations préliminaires.

118. S'agissant de la police, les progrès sont un peu plus substantiels. Le code de déontologie a été actualisé sur certains points et le dispositif existe pour une mise à jour plus régulière si nécessaire. Les effectifs du Service Commissariat général/intégrité ont été renforcés de manière importante. Plusieurs cadres dirigeants ont été nommés de manière pérenne à la suite de l'entrée en fonction d'un gouvernement de plein exercice, mais la problématique liée au fait qu'un gouvernement en affaires courantes ne procède pas à de telles nominations demeure. D'autres chantiers ont été lancés mais n'ont pas encore produit de résultats tangibles, comme la mise en place d'un contrôle d'intégrité au cours de la carrière des membres opérationnels et administratifs de la police et l'adoption de critères objectifs visant à encadrer les activités accessoires des policiers. Enfin, certaines recommandations restent à aborder, notamment s'agissant d'une meilleure efficacité du contrôle interne.

119. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO note que des efforts importants seront à mener pour parvenir à un niveau suffisant de respect des recommandations au cours des 18 prochains mois. Conformément à l'article 31 bis révisé, paragraphe 8.2, de son Règlement, il invite le chef de la délégation belge à soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations i à xiv et xvii à xxii d'ici le 30 juin 2023.

120. Enfin, le GRECO invite les autorités belges 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.