

Adoption : 21 novembre 2025
Publication : 12 décembre
2025

Public
GrecoRC5(2025)22

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

ADDENDUM AU DEUXIEME RAPPORT DE CONFORMITE

BELGIQUE



Adopté par le GRECO
à sa 101^e réunion plénière (Strasbourg, 18-21 novembre 2025)

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. Cet Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités belges pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le [Rapport d'Evaluation 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. Le [Rapport de Conformité](#) correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 89^e réunion plénière (3 décembre 2021) et rendu public le 21 janvier 2022 avec l'autorisation de la Belgique. Le [Deuxième Rapport de conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 96^e réunion plénière (22 mars 2024) et rendu public le 7 mai 2024 avec l'autorisation de la Belgique.

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 30 juin 2025, a servi de base à cet Addendum au Deuxième 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 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-Laurent RAVERA, au nom de Monaco. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour l'élaboration du rapport de conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé vingt-deux recommandations à la Belgique dans son Rapport d'Evaluation. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, il avait conclu que les recommandations vi, ix, xiv, xv, xvi et xxii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, iii, iv, v, viii, x, xi et xviii avaient été partiellement mises en œuvre, et les recommandations vii, xii, xiii, xvii, xix, xx et xxi n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les seize recommandations en suspens est examinée ci-après.

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

Recommandation i

6. *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.

7. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué l'extension du Code de déontologie des mandataires publics, comprenant des règles relatives à la gestion des conflits d'intérêts, aux membres des cabinets des ministres, et l'interdiction légale d'y recruter des membres du personnel d'entreprises publiques autonomes cotées en bourse, qui allaient dans le sens de la première partie de la recommandation. Le GRECO avait toutefois noté que les conditions de recrutement direct et d'emploi des membres des cabinets restaient à encadrer plus strictement, notamment en termes de cumul avec d'autres activités, de vérification effective de leur intégrité a priori et en cours de service, de définition de leurs tâches et de transparence quant à leurs rémunérations. Le second volet de la recommandation était, lui, pleinement mis en œuvre.

8. Les autorités belges rappellent que les membres des cabinets ministériels sont recrutés sur une base de confiance et jouent un rôle spécifique, étroitement lié au mandat politique du ministre. Le gouvernement estime que cette relation de confiance est essentielle à la mise en œuvre effective de la politique et à la cohérence politique du cabinet. Compte tenu de la spécificité de ces fonctions, le gouvernement issu des élections fédérales de juin 2024 a décidé de ne pas introduire à ce moment de procédure formelle de sélection pour ces désignations. Le fonctionnement actuel est donc maintenu.

9. S'agissant des conflits d'intérêts, une circulaire² a récemment exigé des membres des organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral chargés de tâches dans le cadre de l'attribution ou de la surveillance de l'exécution des marchés publics de faire une déclaration écrite confirmant qu'ils ont pris connaissance des dispositions légales relatives aux conflits d'intérêts dans les marchés publics. Cette déclaration écrite doit être renouvelée tous les deux ans afin de sensibiliser les individus au fait qu'un conflit d'intérêts est interdit en tout temps. Cette déclaration est vérifiée (et également signée) par le supérieur hiérarchique. Si la personne concernée se trouve dans une situation où des tiers peuvent raisonnablement considérer qu'elle peut se trouver en situation de conflit d'intérêts, mais que ce n'est pas le cas, elle doit faire une déclaration écrite complémentaire. Dans ce document, elle indique qu'elle n'a pas de conflit d'intérêts effectif et fournit l'explication nécessaire. En outre, la circulaire rappelle qu'un membre du personnel qui se trouve dans une situation de conflit d'intérêts (présomption irréfutable) est tenu de se mettre en cause et d'en informer immédiatement sa hiérarchie. Il en est de même pour un membre du personnel qui estime qu'il existe un risque de conflit d'intérêts. Il appartient alors au supérieur hiérarchique de prendre les mesures appropriées pour traiter le conflit d'intérêts (apparent ou non) ou le résoudre.

10. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, qui a déjà été évaluée par le GRECO comme étant mise en œuvre, il convient de noter que l'obligation pour les membres du gouvernement fédéral de mettre à la disposition du grand public par voie électronique une liste actualisée contenant les noms et les fonctions de chacun des membres de leurs organes décisionnels est désormais officiellement inscrite dans la loi³.

11. S'agissant du premier volet de la recommandation, le GRECO est pleinement conscient du lien de confiance et du rôle politique particulier des membres des cabinets ministériels. Ceci n'empêche pas à son sens la mise en place d'un encadrement plus strict des conditions

² [Circulaire ministérielle du 11 juin 2024](#). - Marchés publics - Déontologie - Conflit d'intérêts - Mécanisme du tourniquet ('revolving doors')

³ Voir art. 2, §2, de la [loi du 11 avril 1994](#), tel que modifié par la loi du 12 mai 2024.

de recrutement et d'emploi de ces collaborateurs, qui pourrait se faire de manière différente de celles s'appliquant aux agents dont les fonctions ne sont pas de nature politique. Il est important toutefois que les tâches des membres des cabinets soient définies, que leur intégrité soit vérifiée à la fois avant et pendant leur engagement, que leur rémunération soit plus transparente et que leurs activités accessoires soient encadrées plus strictement, afin qu'il soit remédié aux lacunes constatées dans le rapport d'évaluation (paragraphe 33 et suivants). Les informations communiquées ne permettent pas de constater de progrès en ce sens. L'adoption de la circulaire ministérielle sur les marchés publics est certes positive, mais il semble au GRECO que cette problématique ne s'applique qu'à la marge aux membres des cabinets ministériels. Le premier volet de la recommandation reste donc partiellement mis en œuvre. Enfin, s'agissant du second volet de la recommandation, le GRECO se félicite de la formalisation dans la loi de l'obligation de publication et de tenue à jour de la liste des membres des cabinets.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

13. *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*

14. Il est rappelé que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. Des coordinateurs d'intégrité avaient été nommés au sein des services publics fédéraux pour sensibiliser et apporter des conseils (y compris individuels sur des bases confidentielles) en matière d'intégrité, et définir, avec le Réseau fédéral des coordinateurs d'intégrité (RFCI), une politique d'intégrité destinée à l'ensemble de l'organisation publique placée sous l'autorité d'un ministre. Certains éléments propres à établir une cartographie des risques en la matière étaient disponibles et un arrêté royal imposait à chaque service public fédéral l'adoption d'un plan annuel de gestion de l'intégrité à compter du 1^{er} janvier 2024. Le GRECO a invité les autorités à poursuivre cette politique et développer les mesures initiées, en s'assurant que les ministres sont également concernés par la stratégie d'intégrité.

15. Les autorités belges indiquent qu'un schéma d'intégrité a été établi par arrêté ministériel du 29 avril 2024. Ce schéma consiste en une vue d'ensemble complète des éléments stratégiques d'une politique d'intégrité, basée sur une identification des vulnérabilités de l'organisation. De cette façon, le coordinateur d'intégrité, qui est désigné au sein de chacun des organes stratégiques, se voit offrir un outil qui doit l'aider à élaborer une politique stratégique d'intégrité, en collaboration avec le membre compétent du gouvernement fédéral qui doit prendre les mesures nécessaires pour gérer les risques d'intégrité dans sa ou ses cellule(s). La Belgique a également participé à un projet intitulé *"Strengthening the strategic approach to public integrity in Belgium, including the integrity of public procurement processes and data-driven approach in procurement risk management"*, dans le cadre duquel l'OCDE a développé des outils pour soutenir et renforcer la politique d'intégrité et la gestion de l'intégrité au sein des organisations du secteur public fédéral. Ce projet s'est achevé en mai 2025.

16. Le GRECO note que, si l'adoption de schémas d'intégrité visant les ministères est indéniablement positive, les informations soumises ne permettent pas de mettre en évidence à ce stade une analyse des risques et une stratégie coordonnée visant spécifiquement les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), qui font l'objet de la recommandation.

17. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement 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) soi(en)t assorti(s) d'un mécanisme de supervision et de sanction.*

19. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. La première partie avait été considérée comme pleinement mise en œuvre avec l'adoption d'un Code de déontologie pour les membres du gouvernement et l'existence d'un cadre déontologique clair et harmonisé s'appliquant à tous les membres des cabinets. Concernant la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait noté l'existence d'un mécanisme de conseil adéquat à travers la Commission fédérale de déontologie. Cependant, il manquait encore un véritable mécanisme sanctionnant le non-respect des règles déontologiques par les PHFE. Le GRECO avait considéré que la supervision politique de l'action des ministres par le Premier Ministre et le Parlement, incluant le respect des règles de déontologie, ne pouvait pas être considérée en tant que telle comme un mécanisme permettant de superviser l'application des règles déontologiques et d'intégrité applicables aux ministres, ou de sanctionner de possibles violations de ces règles. Pour les autres PHFE, le mécanisme d'avis sollicités auprès de la Commission fédérale de déontologie ne permettait pas non plus de sanctionner la violation des règles déontologiques. La seconde partie de la recommandation restait donc non mise en œuvre.

20. Les autorités belges expliquent à présent que le gouvernement fédéral reconnaît l'importance d'un cadre déontologique harmonisé pour les PHFE, et que les mécanismes existants de contrôle politique de leur action ne peuvent être assimilés à un mécanisme formel de sanction tel que prévu dans la recommandation. Le gouvernement examinera, dans le cadre d'une actualisation du Code de déontologie des membres du gouvernement, l'opportunité d'envisager des démarches supplémentaires dans ce domaine.

21. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui ne marquent pas d'évolution positive sur la seconde partie de la recommandation. Il rappelle que celle-ci vise l'instauration d'un mécanisme de supervision et de sanction du non-respect des règles déontologiques, non seulement pour les ministres, mais aussi pour les membres de leurs cabinets. Il invite les autorités belges à se saisir également de cette problématique dans leurs réflexions. En attendant, la première partie de la recommandation reste pleinement mise en œuvre et la seconde, non mise en œuvre.

22. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

23. *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*

24. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Le premier élément était pleinement rempli, tandis que le second ne l'était que partiellement. Des formations, régulières et ouvertes à toutes les PHFE, sont proposées par le Bureau Intégrité du Service public fédéral Stratégie et Appui concernant les dilemmes en matière de déontologie et d'intégrité. Ces formations ne sont toutefois pas obligatoires et le GRECO a constaté qu'elles n'étaient, de fait, quasiment pas suivies par les ministres. Le GRECO a donc invité les autorités à s'assurer que les ministres et les membres des cabinets suivent effectivement des formations dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers ensuite.

25. Les autorités belges indiquent, concernant le second élément de la recommandation, que les PHFE ont accès aux formations en matière de politique d'intégrité dispensées par le Bureau Intégrité et qu'une formation relative à l'« *onboarding* » des membres des cabinets est en cours de finalisation, qui complète la formation de sensibilisation à la politique d'intégrité susmentionnée. Différents aspects de l'intégrité y seront abordés : le cadre réglementaire, la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts, la gestion des dilemmes éthiques et le signalement des atteintes à l'intégrité. Il est prévu d'approfondir certains sujets ou problèmes lors des sessions suivantes en fonction de la demande des cabinets. Il sera aussi évalué dans quelle mesure le gouvernement juge opportun de rendre cette formation obligatoire. En effet, à ce jour, il n'existe pas de disposition normative imposant le suivi d'un trajet spécifique de formation à l'intégrité des membres des cabinets.

26. Le GRECO se félicite qu'une formation relative à l'intégrité soit prévue dans le cadre de l'« *onboarding* » des membres des cabinets ministériels. Les sujets de cette formation correspondent aux objectifs de la seconde partie de la recommandation. Cependant, à l'heure actuelle, cette formation n'est ni effective, ni obligatoire. En outre, elle ne vise que les membres des cabinets, et non les ministres. Le GRECO réitère son appel à ce que toutes les PHFE suivent effectivement une formation relative à l'intégrité lors de leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite. Dans cette attente, le second élément de la recommandation reste partiellement mis en œuvre.

27. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

28. *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.*

29. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent, car un projet de loi en discussion au Parlement devait permettre de soumettre les cabinets des ministres et secrétaires d'Etat à la loi relative à la publicité dans l'administration.

30. Les autorités belges rapportent que la loi du 12 mai 2024 modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration a ajouté les organes stratégiques du gouvernement fédéral au champ d'application de la loi de 1994. En outre, cette loi clarifie le périmètre de la publicité active et passive. Les autorités signalent également que le 14 mars 2024, la Chambre des représentants a approuvé le projet de loi portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics.

31. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur de la loi soumettant les cabinets ministériels au champ d'application de la loi relative à la publicité de l'administration. Il salue également l'approbation par la Chambre des représentants de la loi du projet de loi portant assentiment à la Convention de Tromsø, dont il espère l'entrée en vigueur prochaine à l'égard de la Belgique.

32. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vii

33. *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.*

34. Il est rappelé que cette recommandation était non mise en œuvre. Des initiatives spécifiques et ponctuelles étaient prises pour permettre des consultations publiques sur certains textes ou sur certaines thématiques à caractère institutionnel, mais le gouvernement n'avait pas développé de politique et de mesures visant à consulter régulièrement la société sur les projets de loi selon des critères établis et prévisibles, et à assurer la transparence de ce processus. La situation restait dès lors la même que celle décrite dans le Rapport d'Evaluation, les consultations publiques restant organisées à la discrétion des autorités concernées.

35. Les autorités belges assurent que le gouvernement fédéral attache de l'importance à la transparence et à l'implication de la société dans la préparation de la législation. Elles réitèrent que diverses formes publiques de consultation sont organisées et que les résultats de ces consultations sont en règle générale publiés de manière transparente, notamment via le site internet de l'administration ou du service compétent. Bien qu'il n'existe actuellement pas de cadre stratégique formel avec des critères fixés et prévisibles pour la consultation publique sur chaque projet de loi, le gouvernement estime que la méthode actuelle offre une marge suffisante pour la transparence et la participation, adaptée à la nature et à l'importance du projet soumis. Si la mise en place d'une stratégie générale stricte en la matière n'est pas considérée comme nécessaire à l'heure actuelle, le gouvernement reste attentif à l'évolution des bonnes pratiques en matière de consultation publique.

36. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui ne modifient pas la situation décrite dans les rapports précédents. Le cadre actuel reste toujours marqué par le caractère discrétionnaire et l'absence de prévisibilité de la consultation publique sur les projets de loi, ce qui est à regretter.

37. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste non mise en œuvre.

Recommandation viii

38. *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*

39. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. Les ministres étaient désormais soumis à une obligation de transparence quant à leurs contacts avec les lobbyistes, inscrite dans le Code de déontologie des membres du gouvernement, bien que le GRECO attende également que soit explicitée la manière dont cette obligation peut être mise en œuvre. Le GRECO avait aussi regretté que cette obligation ne soit pas explicitement applicable dans des termes similaires aux membres des cabinets. Par ailleurs, le GRECO avait noté que des travaux étaient en cours permettant d'assurer la transparence des activités des lobbyistes à l'égard des ministres, mais n'avait pas eu l'opportunité d'étudier les termes de ces travaux. Il avait souligné que ces règles devraient être étendues aux contacts des lobbyistes avec les membres des cabinets.

40. Les autorités belges indiquent à présent que, dans la pratique actuelle, les contacts entre les PHFE et les tiers, y compris les représentants d'intérêts, sont régis par des règles déontologiques et des mécanismes de contrôle parlementaire, qui offrent des garanties en matière d'intégrité et de responsabilité. Les membres du gouvernement peuvent, le cas échéant, rendre compte de leurs contacts avec des tiers dans le cadre de leurs missions parlementaires. Cette transparence est également étayée par les Codes de déontologie existants, qui contiennent des lignes directrices sur le comportement professionnel des ministres et des membres de cabinet. Le gouvernement continue d'examiner si un renforcement ou un encadrement complémentaire du cadre existant est nécessaire, en tenant compte des évolutions internationales et des recommandations pertinentes.

41. Le GRECO note que les informations soumises ne permettent pas de mettre en évidence des mesures supplémentaires tangibles dans la mise en œuvre de la recommandation. Les Codes de déontologie auxquels il est fait référence ne contiennent pas de dispositions spécifiques sur les contacts des PHFE avec des tiers. Le GRECO appelle à nouveau les autorités à rendre opérationnel un dispositif complet réglementant les contacts entre les PHFE et les lobbyistes et autres tiers, qui réponde pleinement aux exigences de la recommandation.

42. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation x

43. *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.*

44. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Le GRECO s'était félicité que les ministres et les membres de leurs cabinets soient désormais soumis, à

travers les codes de déontologie qui leur sont respectivement applicables, à des règles relatives à la gestion des cadeaux et autres avantages reçus dans l'exercice de leurs fonctions. Le GRECO a toutefois noté que ces règles ne prévoient pas d'enregistrement des cadeaux pour les membres des cabinets, et ne prévoient pas de mesure assurant l'information du public en la matière, ni pour les ministres, ni pour les membres des cabinets.

45. Les autorités belges indiquent que le gouvernement est disposé à examiner comment mettre en œuvre le principe d'un registre des cadeaux de manière concrète et visible.

46. Le GRECO prend note des intentions communiquées et conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi

47. *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.*

48. Il est rappelé que la recommandation xi était partiellement mise en œuvre. Les codes de déontologie applicables aux ministres et aux membres de leurs cabinets ont introduit certaines règles d'ordre éthique pertinentes pour encadrer la cessation de leurs fonctions publiques. Le GRECO a toutefois jugé ces règles insuffisantes dans la mesure où, d'une part, elles n'imposent pas d'obligation d'informer, durant une période à préciser, de toute nouvelle activité professionnelle et, d'autre part, ne sont pas suffisantes pour encadrer ou prohiber de nouvelles activités afin d'écarter tout soupçon de conflit d'intérêt. Il avait souligné qu'en la matière, il n'existait pas de règles claires applicables aux membres des cabinets, et que la loi de 1931 interdisant aux anciens ministres de participer pendant cinq ans après la cessation de leurs fonctions aux instances de direction ou de surveillance d'une entreprise ne concernait que les entreprises déclarées concessionnaires de l'Etat. Le GRECO avait donc appelé, au minimum, à étendre le champ d'application de cette loi à d'autres types d'entreprises et, plus largement, à renforcer les dispositifs normatifs relatifs aux activités post-mandat dans le sens de la recommandation.

49. Les autorités belges expliquent qu'à l'heure actuelle, il n'existe aucune obligation en Belgique de notifier préalablement les nouvelles activités professionnelles à un organe de contrôle après le mandat, ni de soumettre ces activités à un contrôle préalable des conflits d'intérêts. Le gouvernement estime que le contrôle politique et la responsabilité parlementaire existants offrent des garanties suffisantes quant à l'intégrité des anciens mandataires. Il estime dès lors qu'il n'est pas opportun à ce stade d'introduire des obligations ou des réglementations supplémentaires relatives aux activités professionnelles postérieures au mandat.

50. Le GRECO note qu'il n'est fait état d'aucune avancée allant dans le sens de la recommandation

51. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandations xii et xiii

52. *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).*

53. Il est rappelé que ces recommandations étaient non mises en œuvre.

54. Les autorités belges estiment que le régime actuel offre une approche équilibrée entre transparence et protection de la vie privée des personnes concernées. Dans ce contexte, il n'envisage aucune mesure supplémentaire pour étendre le cadre de déclaration existant, ni pour restructurer les modalités de contrôle.

55. Le GRECO regrette profondément que le gouvernement n'envisage aucune mesure visant à donner effet à ces recommandations. Les lacunes constatées en la matière sont anciennes, puisqu'elles datent, pour certaines d'entre elles, de l'évaluation du quatrième cycle, réalisée en 2014, le régime de déclaration et de contrôle étant commun aux PHFE et aux parlementaires. Les constats présents dans les rapports d'évaluation de 2014 et de 2019 relatifs au caractère insuffisant des informations figurant dans les déclarations et à l'absence de contrôle substantiel restent donc valables.

56. Le GRECO conclut que les recommandations xii et xiii restent non mises en œuvre.

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

Recommandation xvii

57. *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.*

58. Il est rappelé que cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Le GRECO avait noté dans le rapport précédent que 59 postes de cadres n'étaient pas pourvus par des titulaires au sein de la police fédérale et que des hautes fonctions au sein de la police judiciaire et administrative restaient pourvues de manière intérimaire. Il avait constaté par ailleurs que l'étude recommandée pour éviter ces situations intérimaires parmi les fonctions dirigeantes de la police fédérale n'avait pas été menée, bien qu'elle restait pertinente.

59. Les autorités belges indiquent n'avoir toujours pas mené d'étude sur les moyens de renforcer la stabilité des dirigeants de la police fédérale. S'agissant des effectifs de cadres dirigeants, elles dressent l'état des lieux suivants en juin 2025. Le Commissaire général, titulaire de la fonction la plus élevée au sein de la police fédérale, nommé par le Roi en 2024, est titulaire d'un mandat de cinq ans. Pour les postes à mandat au niveau inférieur, 25 sur 30 sont occupés par des titulaires et 5 postes sont occupés par des non-titulaires, dont deux postes de directeur-général, la déclaration de vacance des postes dépendant de la vision future de la structure de la police fédérale. Pour les postes d'administrateurs non titulaires de mandats, au nombre de 21 au total, 19 sont occupés par des titulaires et 2 par des non-titulaires, dans l'attente du résultat des procédures de mobilité en cours.

60. Le GRECO note que, bien que l'étude recommandée n'ait pas été réalisée, la stabilité des cadres dirigeants de la police fédérale s'est accrue dans les faits. 44 des 51 postes de directeurs – mandataires et non mandataires – sont désormais occupés par des titulaires, ce qui représente un niveau acceptable de stabilité, d'autant que deux des postes vacants sont en cours de recrutement. Le GRECO encourage les autorités à finaliser la vision future de la structure de la police fédérale afin de permettre de pourvoir les postes de directeurs mandataires de manière pérenne.

61. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xviii

62. *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.*

63. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Une politique visant à renforcer les contrôles d'intégrité au cours de la carrière des personnels de la police fédérale avait été initiée à travers la mise en place d'un concept en attente de validation par le ministre de l'Intérieur. Le GRECO avait noté que la mise en œuvre de ce concept s'inscrit dans le long terme car elle impactera le statut des personnels de police et l'organisation du service. Il a par ailleurs relevé que des mesures étaient en cours d'élaboration pour interconnecter différents fichiers relatifs à la sécurité publique, afin de pouvoir contrôler sur ce plan les personnels de police.

64. Les autorités belges expliquent que le groupe de travail « screening d'intégrité tout au long de la carrière » a soumis plusieurs propositions aux plus hautes instances décisionnelles de la police fédérale, ainsi qu'à la commission permanente de la police locale. La dernière version, validée en interne, est actuellement en attente d'approbation et de signature par le ministre de l'Intérieur. Les autorités espèrent présenter bientôt cette nouvelle note au GRECO.

65. Dans l'attente d'informations supplémentaires sur les mesures proposées, le GRECO conclut que la recommandation xviii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix

66. *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.*

67. Il est rappelé que cette recommandation restait non mise en œuvre. Le GRECO avait salué la prise de conscience des autorités relative à la nécessité de mieux encadrer les activités accessoires des personnels de police et les avait encouragées à prendre dès que possible des mesures concrètes pour définir des critères objectifs pour accorder la poursuite de telles activités et les contrôler effectivement. Cette prise de conscience ne constituait pas une mise en œuvre, même partielle, de la recommandation.

68. Les autorités belges rapportent à présent qu'à partir de sessions thématiques menées avec trente directions de la police fédérale, le cadre législatif actuel encadrant les activités complémentaires a été analysé et évalué. L'examen des dilemmes soulevés par certaines activités accessoires problématiques a permis de définir 26 critères objectifs, désormais intégrés dans une nouvelle note, assortie d'un processus rénové et d'un outil d'autoréflexion destiné à la Police fédérale. Ce projet de note a déjà été validé par le comité de direction et sera prochainement soumis au Comité supérieur de concertation avec les organisations syndicales. La police fédérale envisage ainsi de pouvoir présenter cette nouvelle note au GRECO avant le 30 septembre 2025.

69. Le GRECO salue l'analyse et l'évaluation du cadre législatif régissant les activités accessoires, ainsi que la définition de critères objectifs et la révision du processus d'autorisation de ces activités. Ces mesures constituent sans nul doute un début de mise en œuvre de la recommandation. Toutefois, le GRECO attend d'être informé du détail de ces mesures et changements procéduraux, qui doivent encore être approuvés et mis en œuvre.

70. Le GRECO conclut que la recommandation xix est partiellement mise en œuvre.

Recommandation xx

71. *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.*

72. Il est rappelé que cette recommandation restait non mise en œuvre. Le GRECO avait noté les intentions affichées par les autorités de travailler dans le sens de la recommandation et avait salué les mesures prises en vue d'établir une cartographie des risques en matière d'intégrité au sein de la police fédérale. Pour autant, il avait rappelé que l'obligation de déclarations de patrimoine et d'intérêts visée par la recommandation est une obligation proactive et soumise à contrôle, qui s'adresse individuellement aux personnels de police considérés comme étant à risque en matière d'intégrité. Aucune initiative d'examen spécifique de l'introduction de telles obligations n'avait été mise en évidence.

73. Les autorités belges communiquent qu'à la suite de la nouvelle circulaire fédérale relative aux marchés publics, à la déontologie, aux conflits d'intérêts et au mécanisme du

tourniquet⁴ (« revolving doors »), le comité de direction de la police fédérale a décidé, le 19 juillet 2024, que les cadres supérieurs ainsi que les membres du personnel susceptibles d'intervenir dans un marché public sont désormais tenus de signer une déclaration et de suivre une procédure spécifique en cas de risque de conflit d'intérêts. Ces interventions concernent (1) les activités liées à la procédure de passation de marchés publics (élaboration et soumission d'une demande de participation ou d'un appel d'offres, participation aux négociations, etc.) et (2) les activités liées à l'exécution de tout ou d'une partie du marché public. La circulaire s'applique également aux personnes intervenant dans les marchés publics de faible valeur (petits achats). Cela concerne les fonctions suivantes : ordonnateur ; personne chargée de l'élaboration des spécifications techniques ; acheteur (rédacteur du cahier des charges ou soumissionnaire) ; membre du personnel ayant accès aux appels d'offres (ou aux dossiers de sélection) ; participant au CEM (comité d'évaluation des matériaux) ou évaluateur d'offres ; personne effectuant la livraison proprement dite ; gestionnaire des factures. Pour les personnes exerçant des fonctions de pure exécution, sans pouvoir d'évaluation ou sans connaissance de données confidentielles, les déclarations ne sont pas requises.

74. Le GRECO salue l'introduction dans la police fédérale, à la suite de la circulaire fédérale relative aux marchés publics, d'une déclaration indiquant que les personnels impliqués dans de telles procédures ont connaissance des dispositions légales et ne sont pas en situation de conflit d'intérêts – ou qu'ils se refusent dans le cas contraire. Ces dispositions sont sans nul doute positives. Cependant, elles ne font pas l'objet de la recommandation. Celle-ci vise, comme rappelé plus haut et dans les rapports précédents, l'obligation pour certains personnels de déclarer leur patrimoine, leur revenus, leur passif et/ou leurs intérêts à une autorité de contrôle, à des fins de prévention des risques de corruption. Le GRECO souligne que la recommandation n'oblige pas à introduire un tel mécanisme, mais seulement à l'envisager. Dans le cadre de la pratique établie de longue date du GRECO, ceci implique qu'une réflexion spécifique et documentée, répondant à certains critères⁵, ait été menée. Ceci n'a toujours pas été le cas à ce jour.

75. Le GRECO conclut que la recommandation xx reste non mise en œuvre.

Recommandation xxi

76. *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.*

⁴ voir note en bas de page n°2.

⁵ Critères établis par le Bureau du GRECO :

- I. *PERTINENCE: Le processus de réflexion mené dans le pays concerné a-t-il réellement pris en compte les préoccupations sous-jacentes du GRECO (et non un sujet sans rapport) ?*
- II. *PORTÉE : Ces préoccupations ont-elles été examinées/discutées en profondeur, éventuellement avec la participation d'institutions/de personnes (experts) appropriées ?*
- III. *LEGITIMITE: La décision d'agir ou de ne pas agir a-t-elle été prise par une autorité compétente (idéalement au niveau politique – voir également la jurisprudence du GRECO concernant le statut des projets de loi) ?*
- IV. *DOCUMENTATION: Le processus de réflexion et/ou ses résultats ont-ils été correctement documentés : dates des réunions, personnes/institutions impliquées, sources écrites disponibles, éventuellement accessibles au public ?*

77. Il est rappelé que cette recommandation restait non mise en œuvre. Le GRECO avait noté les intentions affichées par les autorités pour développer une série de mesures visant à renforcer le contrôle interne du fonctionnement de la police fédérale, mieux rendre compte de l'activité disciplinaire concernant les personnels de police, faciliter l'accès du public à des mécanismes permettant de se plaindre de l'activité de la police et rendre compte et tirer les enseignements de ces remontées faites par le public. Le GRECO avait encouragé les autorités à mettre en œuvre les mesures projetées et à tirer profit des mesures déjà en place pour organiser un contrôle interne renforcé et proactif de la police fédérale et rendre compte de manière systématique, organisée et accessible des conséquences de ce contrôle, en particulier en matière disciplinaire, conformément aux objectifs de la recommandation. Toutefois, les mesures existantes ou projetées n'étaient pas de nature à remplir ces objectifs, même partiellement.

78. Les autorités belges font référence au lancement en 2023 du réseau des principaux acteurs de l'intégrité au sein de la police fédérale. Ces réseaux sont composés des personnes de contact de l'« antenne intégrité » désignées au sein de chaque unité des directions générales, ainsi que des directeurs concernés. L'une des premières missions de ce réseau s'est achevée en novembre 2023 : l'analyse et l'échange de statistiques sur les risques d'intégrité dans un rapport annuel. À partir de fin 2025, un rapport annuel sur les différents dossiers disciplinaires traités chaque année au sein de la police fédérale sera mis en place, dans le but de fournir des conseils stratégiques sur les dysfonctionnements individuels et organisationnels. Le Conseil de discipline dresse également un rapport annuel, qui est analysé par les services compétents afin de cibler les transgressions disciplinaires les plus fréquemment relevées et de lancer, en conséquence, des campagnes de sensibilisation spécifiques.

79. Les autorités évoquent également les initiatives actuellement mises en œuvre par le service intégrité, en collaboration avec les différents services transversaux et les composantes de la police fédérale pour les années 2024 et 2025. Deux des directions générales ont élaboré un plan pluriannuel de gestion de l'intégrité et prévoient de lancer des études sur certains thèmes pertinents, parmi lesquels la corruption et l'extrémisme, ainsi que la gestion des cadeaux. En 2026/2027, le service intégrité lancera un projet à grande échelle sur le contrôle professionnel – la lutte contre le profilage ethnique dans les trois directions générales.

80. Le GRECO salue les activités importantes mises en place par le service intégrité. Il rappelle cependant que la recommandation porte spécifiquement sur le contrôle interne au sein de la police fédérale qui, à l'époque du rapport d'évaluation, souffrait de graves déficiences et n'était pas assuré de manière adéquate. Le GRECO avait souligné la nécessité d'un service fonctionnel et proactif de contrôle interne, comme un élément essentiel pour la prévention et la répression de la corruption au sein de la police fédérale. Les initiatives rapportées, bien que méritoires, ne répondent donc pas à l'objectif de la recommandation. Le rapport annuel du Conseil de discipline constitue un début de mise en œuvre de la recommandation, car il contient des éléments statistiques détaillés en matière disciplinaire. Le futur rapport annuel sur les dossiers disciplinaires traités va également dans le sens de la recommandation, mais il n'existe pas encore dans les faits.

81. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

82. Au vu de ce qui précède, le GRECO note quelques avancées pour prévenir et lutter contre la corruption au niveau des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif et de la police fédérale, mais des efforts conséquents restent à accomplir dans ces deux domaines. Il conclut que la Belgique n'a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante que huit des vingt-deux recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du Cinquième cycle. Parmi les recommandations en suspens, dix ont été partiellement mises en œuvre et quatre restent non mises en œuvre.

83. Plus précisément, les recommandations v, vi, ix, xiv, xv, xvi et xxii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, la recommandation xvii a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, iii, iv, viii, x, xi, xviii, xix et xxi ont été partiellement mises en œuvre, et les recommandations vii, xii, xiii et xx restent non mises en œuvre.

84. En ce qui concerne les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, les progrès sont minimes, la seule avancée positive résultant de l'entrée en vigueur de la loi soumettant les cabinets ministériels au champ d'application de la loi relative à la publicité de l'administration. De nombreuses recommandations restent à mettre en œuvre ou à compléter, comme celles relatives aux cadeaux, aux restrictions d'emplois après la cessation de fonctions ou à l'introduction d'un mécanisme de sanction en cas de violation des règles déontologiques. Les conditions de recrutement et d'emploi des membres des cabinets ministériels restent à encadrer plus strictement. Une stratégie d'intégrité coordonnée reste à mettre en place et la sensibilisation et la formation régulière à ces questions doit être renforcée. Les règles en matière de gestion des contacts avec les lobbyistes doivent être étendues aux membres des cabinets et renforcées. S'agissant des autres recommandations, elles font encore l'objet de consultations préliminaires ou en sont restées au stade des déclarations d'intentions.

85. S'agissant de la police fédérale, l'évolution est plus positive. La stabilité des cadres dirigeants a été améliorée et des mesures ont été prises pour mieux encadrer les activités accessoires. Les travaux visant à renforcer le contrôle de l'intégrité des personnels de police au long de la carrière restent à finaliser. Enfin, certaines recommandations restent à aborder, notamment s'agissant d'une meilleure efficacité du contrôle interne ou des déclarations de patrimoine/intérêts pour les titulaires de certains postes exposés.

86. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Belgique ne se conforme pas suffisamment aux recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10 de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32, paragraphe 2(i) et demande au Chef de la délégation belge de soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i, ii, iii, iv, vii, viii, x, xi, xii, xiii, xviii, xix, xx et xxi) avant le 30 novembre 2026.

87. En outre, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa (ii.c), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer – avec copie au Chef de délégation de la Belgique – une lettre au ministre des Affaires Etrangères de la Belgique attirant l'attention sur le non-respect des recommandations

pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures énergiques en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.

88. Enfin, le GRECO invite les autorités belges à autoriser dès que possible la publication du présent rapport.