



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 23 mars 2018
Publication: 24 avril 2018

Public
Greco RC4(2018)2

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITE INTERIMAIRE BELGIQUE

Adopté par le GRECO lors de sa 79^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 mars 2018)

I. INTRODUCTION

1. Le [Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle sur la Belgique](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 63^e réunion plénière (28 mars 2014) et rendu public le 28 août 2014, suite à l'autorisation de la Belgique. Le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités belges ont présenté un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a chargé la France (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et Monaco (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Mme Agnès MAITREPIERRE, Chargée de mission à la Direction des Affaires Juridiques, Ministère des Affaires Etrangères, au titre de la France et M. Eric SENNA, Conseiller à la Cour d'Appel, au titre de Monaco. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
3. Dans le [Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 73^e réunion plénière (21 octobre 2016), il avait été conclu que la Belgique n'avait mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante aucune des quinze recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle. Eu égard à ces résultats, le GRECO avait conclu que le degré de conformité très faible avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i) concernant les membres n'ayant pas mis en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation mutuel, et demandé au Chef de la délégation de la Belgique de produire un rapport sur ses progrès dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à xv) d'ici le 31 octobre 2017. Ce rapport a été reçu le 6 novembre 2017 et complété le 6 décembre 2017. Ces deux documents ont servi de base au Rapport de conformité intérimaire.
4. Le présent [Rapport de conformité intérimaire](#) évalue la mise en œuvre des quinze recommandations depuis l'adoption du Rapport de conformité, et fournit une évaluation globale du niveau de conformité de la Belgique avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Prévention de la corruption des parlementaires

5. A titre préliminaire, les autorités belges précisent que les recommandations du GRECO données au titre du Quatrième cycle d'évaluation ont été examinées au sein de deux groupes de travail de la Chambre des Représentants : le groupe de travail « partis politiques » et le groupe de travail « renouveau politique ». Ces deux groupes ont chacun remis leur rapport, respectivement les 18 et 20 juillet 2017¹.
6. Conformément à la décision prise par la Conférence des présidents des assemblées parlementaires, la composition du groupe de travail « partis politiques » a été, pour l'examen des recommandations du Greco sur le 4^{ème} cycle, étendue à des représentants des parlements des entités fédérées. Le groupe de travail « partis politiques » s'est limité à l'examen des recommandations i (donateurs étrangers), vii (immunité parlementaire) et viii (formations sur les questions touchant à

¹ DOC 54 2584/001, <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2584/54K2584001.pdf> pour le groupe de travail « renouveau politique » et DOC 54 2608/001 <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2608/54K2608001.pdf> pour le groupe de travail « partis politiques ».

l'intégrité) afin de ne pas interférer avec le groupe de travail « nouveau politique ». Ce deuxième groupe de travail s'est notamment penché sur les autres recommandations du 4ème cycle d'évaluation du Greco.

7. Les propositions des deux groupes de travail seront élaborées plus avant au sein des organes compétents de la Chambre (Commission de révision de la Constitution, Commission du règlement, Conférence des présidents, Bureau). Des propositions de loi reprenant certaines de ces propositions ont été déposées à la Chambre des Représentants le 29 novembre et le 6 décembre 2017.
8. Les autorités belges souhaitent préciser que les conclusions du groupe de travail « nouveau politique », qui ont été traduites dans les propositions de lois évoquées ci-dessus et de modification du Règlement, sont le résultat de longues négociations entre les groupes politiques reconnus représentés à la Chambre des représentants. Il est important de noter que toutes ces propositions ont été cosignées par des représentants de tous les groupes politiques reconnus. Cela démontre que tous ces groupes se sont mis d'accord sur ces propositions, qui ne devraient pas être amendées, et que les discussions en commission et séance plénière pourraient donc être très limitées.
9. Il est également important de noter que plusieurs de ces propositions nécessitent une majorité spéciale pour leur adoption (majorité dans chaque groupe linguistique et les deux tiers au total). Les co-auteurs de ces propositions représentent assez de groupes politiques pour fournir cette majorité spéciale.

Recommandation i.

10. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer qu'une réglementation cohérente et effective soit en place pour les parlementaires i) en matière de cadeaux, dons et autres gratifications qui prévoirait notamment la publicité de ceux qui sont acceptés ainsi que de l'identité des donateurs, et ii) qui règle la question des donateurs étrangers.*
11. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de conformité, car elle n'en était qu'au stade d'un examen au sein du groupe de travail susmentionné de la Chambre des Représentants sur les « partis politiques ».
12. Les autorités belges expliquent maintenant que le groupe de travail « partis politiques » a formulé des propositions, qui ont été validées par la Conférence des Présidents² le 26 septembre 2017, selon lesquelles :
 - la réglementation en matière de dons s'applique également aux prestations gratuites ou facturées en deçà du prix réel – ou à l'inverse aux prestations facturées au-delà du prix du marché – et aux lignes de crédit sans obligation de remboursement ;
 - la réglementation en matière de dons s'applique également aux personnes physiques étrangères. Ceci ressort de l'article 3 de l'arrêté royal du 10 décembre 1998 fixant les modalités d'enregistrement de l'identité des personnes physiques effectuant des dons, qui dispose que la nationalité du donateur fait partie des mentions obligatoires ;
 - la réglementation en matière de dons s'applique non seulement en période électorale, mais aussi en dehors de celles-ci. La loi prescrit en effet que les relevés des dons doivent être établis chaque année.

² La Conférence des Présidents est composée du président et des vice-présidents de la Chambre, des anciens présidents qui en sont encore députés, du président et d'un membre de chaque groupe politique.

13. Selon le groupe de travail, ces principes pourront certainement être abordés au cours des formations sur les questions touchant à l'intégrité qui seront données aux membres de la Chambre. La Conférence des Présidents a décidé que lors des formations (voir recommandation vii), il faudrait notamment souligner que la réglementation en matière de dons s'applique également aux donateurs étrangers.
14. Les autorités précisent enfin que le groupe de travail « nouveau politique » a également examiné la possibilité de l'enregistrement des cadeaux et voyages. Un vade-mecum précisera le contenu de l'article 6 du Code de déontologie, mais la création d'un registre des cadeaux et des voyages n'est pas envisagée.
15. Le GRECO prend note des conclusions du groupe de travail « partis politiques », mais il est d'avis qu'elles ne sont pas suffisantes pour répondre aux préoccupations ayant donné lieu à la recommandation. Le fait que la réglementation en matière de dons s'applique à toutes les formes de dons, quelles que soient leur forme et leur contrevalet, est déjà établi par le Rapport d'évaluation. De même, le fait que cette réglementation s'applique de manière continue, même hors période de campagne électorale, ressort clairement de la réglementation existante, comme le souligne le rapport.
16. Quant à l'application de la réglementation en matière de dons aux personnes physiques étrangères, elle est déduite d'une obligation réglementaire exigeant la mention de la nationalité d'un donateur. De l'avis du GRECO, ceci n'est pas un substitut adéquat à l'absence d'une réglementation traitant spécifiquement et expressément de la question des donateurs étrangers, déjà signalée dans les Rapports d'évaluation du troisième et du quatrième Cycle. De surcroît, il est probable que ce point soit aussi mal connu des parlementaires.
17. Le GRECO rappelle que l'un des objectifs de la recommandation est de remédier à la contradiction au moins apparente entre la loi du 4 juillet 1989 autorisant les dons aux candidats en vue des élections et les codes de conduite de la Chambre des Représentants et du Sénat de décembre 2013 qui semblent poser le principe de l'interdiction de tout avantage financier ou matériel, sauf les cadeaux de valeur symbolique. Malgré les conclusions du groupe de travail, cette contradiction demeure, ce qui ne peut que compliquer en pratique la tâche des parlementaires chargés d'appliquer la réglementation et l'application effective de celle-ci.
18. Un autre objectif de la recommandation est d'assurer la publicité en matière de cadeaux, dons et autres gratifications acceptés par les parlementaires. Le GRECO regrette donc que le groupe de travail « nouveau politique » n'ait pas envisagé la création d'un registre des cadeaux et des voyages.
19. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure non mise en œuvre.

Recommandation ii.
20. *Le GRECO avait recommandé que des règles soient introduites pour les membres du parlement sur la gestion des relations avec les lobbyistes et autres personnes tierces qui cherchent à influencer le processus parlementaire.*
21. Étant donné que la recommandation en était au stade de l'examen par le groupe de travail « nouveau politique », le GRECO avait conclu dans le Rapport de conformité qu'elle n'avait pas été mise en œuvre.
22. Les autorités belges indiquent maintenant que le groupe de travail « nouveau politique » a proposé de créer un registre des lobbies au Parlement. Ce registre

sera public, il sera publié sur un site internet spécifique et sera géré par un service désigné à cette fin.

23. Le groupe de travail estime qu'il est souhaitable d'utiliser les six mêmes catégories que celles utilisées au Parlement européen. Le registre des lobbies contiendra, outre les coordonnées personnelles des lobbyistes, les informations relatives aux entreprises/institutions/organisations concernées. Ce registre ne mentionnera pas le nom des personnes avec lesquelles les lobbyistes entretiennent des contacts au Parlement. Il est également prévu de rédiger un code de bonne conduite des lobbyistes. La signature du registre des lobbies entraînera automatiquement l'adhésion au code de bonne conduite. Une proposition de loi en ce sens a été déposée à la Chambre des Représentants le 29 novembre 2017. La Chambre des représentants a pris connaissance le 11 janvier 2018 de l'avis 2017/2 de la Commission fédérale de déontologie sur la proposition de loi.
24. Le GRECO salue la proposition de loi visant à mettre en place et à publier un registre des lobbyistes, ainsi qu'à introduire un code de conduite des lobbyistes. Bien que cette proposition n'ait pas encore été examinée par la Chambre des Représentants, le GRECO note qu'elle est consensuelle. Elle traduit les propositions du groupe de travail « nouveau politique » et elle a été cosignée par des représentants de tous les groupes parlementaires au sein de la Chambre (voir paragraphes 8 et 9). Sur cette base, la recommandation peut donc être considérée comme partiellement mise en œuvre. Le GRECO rappelle toutefois que la recommandation appelle à d'autres mesures visant à compléter l'introduction d'un registre des lobbyistes et visant les parlementaires eux-mêmes, comme par exemple des règles de conduite à leur intention, une obligation de publication des contacts avec les tiers concernant des travaux législatifs hors des réunions en commission, etc. Il appelle donc à compléter le registre par une indication des parlementaires rencontrés par les lobbyistes et à rendre cette information publique. Le GRECO note enfin que la Commission fédérale de déontologie de la Chambre des Représentants appelle également à clarifier les relations entre les mandataires publics et les tiers dans l'élaboration de la législation³, notamment en annexant à toute initiative législative la liste des représentants d'intérêts dont l'intervention a eu un effet sur le contenu. Une telle mesure ne pourrait qu'avoir un effet positif sur la transparence et le GRECO encourage les autorités belges à y donner suite.
25. Le GRECO conclut que la recommandation ii est partiellement mise en œuvre.

Recommandations iii et iv.

26. *Le GRECO avait recommandé :*

- *i) que le régime des déclarations inclue clairement les revenus, les divers éléments de patrimoine et une estimation de leur valeur - quelle que soit leur forme (y compris ceux détenus directement ou indirectement, en Belgique comme à l'étranger) ainsi que les éléments de passif, avec une actualisation des informations en cours de mandat; ii) que soit examinée l'opportunité d'une extension du dispositif de façon à inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques) (recommandation iii) ;*
- *que les diverses déclarations, y compris sur le patrimoine, telles que complétées notamment avec les informations relatives aux revenus,*

³ https://www.rtf.be/info/belgique/detail_les-lobbyistes-sous-surveillance?id=9803685

fassent l'objet d'une publicité et soient rendues plus facilement accessibles par la voie d'un site internet officiel (recommandation iv).

27. Le GRECO rappelle qu'en l'absence de mesure prise pour donner effet à la recommandation iii, elle avait été considérée comme non mise en œuvre. La recommandation iv avait quant à elle été considérée comme partiellement mise en œuvre, la publication des déclarations de mandats étant désormais prévue sur le site de la Cour des comptes. Cependant les déclarations n'étaient pas accessibles à la date de l'adoption du Rapport de conformité.
28. Les autorités belges expliquent maintenant que le groupe de travail « renouveau politique » propose:
- de publier les listes de mandats sur le site web de la Cour des comptes⁴, avec un lien vers le profil du député figurant sur le site de la Chambre des Représentants⁵ ;
 - de compléter la liste des mandats par le numéro d'entreprise de toutes les entreprises, associations et organisations au sein desquelles un mandat est exercé ;
 - de publier (et donc de déclarer) toutes les rémunérations publiques brutes dans la liste des mandats sur la base de la fiche fiscale ;
 - de publier (et donc de déclarer) les rémunérations versées à une personne physique soumise à la loi relative à la déclaration des mandats et ce, dans une fourchette donnée, à l'instar de ce que font déjà les membres du Parlement européen.
29. Ces préconisations font l'objet de plusieurs propositions de lois, qui ont été déposées à la Chambre des Représentants le 29 novembre 2017 et adoptées le 1^{er} mars 2018. Elles doivent maintenant être adoptées par le Sénat. Enfin, les autorités indiquent que la liste des mandats exercés en 2016 ainsi que les listes d'assujettis en défaut ont été publiées au Moniteur belge du 11 août 2017⁶.
30. Concernant la première partie de la recommandation iii, le GRECO salue les quelques changements positifs apportés par les propositions de lois adoptées par la Chambre des Représentants le 1^{er} mars 2018. Le fait que les rémunérations publiques brutes devront désormais être déclarées chaque année est un progrès.
31. Il en est de même, dans une certaine mesure, de la déclaration des rémunérations correspondant à l'exercice d'activités privées. Toutefois, le GRECO regrette que seuls des ordres de grandeur devront être déclarés et non le montant exact des rémunérations perçues. Ceci peut empêcher le public et la Cour des comptes de procéder à des comparaisons pertinentes, par exemple lorsque des rémunérations augmentent tout en restant dans le même ordre de grandeur. Il appelle le Sénat à corriger cette lacune lors de l'examen des propositions de loi.
32. Cependant, aucune mesure n'est rapportée concernant les autres éléments de la recommandation, à savoir un recensement plus systématique des éléments de patrimoine, une déclaration de leur valeur et des éléments du passif, ainsi qu'une actualisation des déclarations de patrimoine en cours de mandat. L'opportunité d'étendre le dispositif au conjoint et aux membres de la famille à charge n'a pas non plus été examinée, comme le demande la seconde partie de la recommandation.

⁴ <https://www.ccrek.be/FR/MandatsPatrimoine.html>

⁵ www.lachambre.be

⁶ http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2017/08/11_1.pdf

33. S'agissant de la recommandation iv, le GRECO salue la publication effective sur le site de la Cour des comptes de la liste des mandats exercés en 2016. Cette information est désormais plus facilement accessible sur un site internet officiel, comme exigé par la recommandation. Il reste à compléter cette publication par celle des rémunérations perçues, ce qui est prévu par les propositions de lois adoptées par la Chambre des Représentants. Le GRECO approuve également la préconisation du groupe de travail d'inclure un lien vers les déclarations de mandat dans les notices biographiques des députés figurant sur le site de la Chambre. Il invite les autorités à donner suite à cette proposition, qui ne peut que faciliter encore l'accès à ces informations.

34. Le GRECO regrette cependant que la date de dépôt des déclarations annuelles de mandat ait été reculée par rapport au régime actuel, car cela aboutira à une publication plus tardive des informations sur les mandats et les rémunérations par la Cour des comptes. Il appelle le Sénat à revoir également ce point lors de son examen des propositions de loi. Par ailleurs, le GRECO constate l'absence de progrès concernant la publication des déclarations de patrimoine et invite instamment les autorités à remédier à cette situation.

35. Le GRECO conclut que les recommandations iii et iv sont partiellement mises en œuvre.

Recommandation v.

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

37. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de conformité.

38. Les autorités belges font maintenant savoir que le groupe de travail « renouveau politique » a examiné la proposition de loi portant modification de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie (DOC 54 2098/001) et a transmis ses observations à la commission compétente de la Chambre des représentants.

39. D'autre part, le groupe de travail « renouveau politique » propose de donner davantage de pouvoirs à la Cour des comptes pour contrôler les déclarations de mandats : outre la procédure pénale existante, une procédure administrative doit être instaurée, avec une possibilité de recours devant la Cour des comptes. Une règle de priorité entre la sanction administrative et la sanction pénale permettra de renforcer l'interaction avec le parquet. En vue de faciliter le contrôle et le suivi exercés par la Cour des comptes, la liste des mandats devra être déposée sous forme électronique et devra mentionner le numéro d'entreprise de l'institution au sein de laquelle un mandat est exercé. Par ailleurs, les institutions (semi-)publiques au sein desquelles des mandats sont exercés seront responsabilisées dans le souci de renforcer l'efficacité du contrôle.

40. Ces préconisations ont été reprises dans les propositions de loi déposées à la Chambre le 29 novembre 2017 (DOC 54 2809/001 et 2810/01) et adoptées le 1^{er} mars 2018. La proposition 2810 a été transmise au Sénat pour adoption et la proposition 2810 a été directement adoptée et soumise à la sanction royale. Il est prévu en particulier que la Cour des comptes puisse, après avertissement, infliger des amendes administratives aux personnes enfreignant la législation relative à la liste de mandats et à la déclaration de patrimoine. En cas de récidive, une peine d'inéligibilité pourra être prononcée par un juge pénal.
41. Le GRECO approuve les mesures prévues consistant à donner davantage de pouvoirs de sanction à la Cour des comptes en cas de non-respect de la législation relative aux déclarations de mandats et de patrimoine, à prévoir une règle de priorité entre les poursuites pénales et administratives et à introduire le dépôt électronique de la liste des mandats, afin d'en faciliter le contrôle, qui constituent un début de mise en œuvre de la recommandation.
42. Le GRECO souligne cependant que la recommandation appelle à un renforcement bien plus large du dispositif de contrôle et renvoie aux nombreuses lacunes identifiées dans le Rapport d'évaluation (paragraphe 56 et suivants). Pour ne citer que les plus importantes, aucune mesure n'a encore été prise concernant le renforcement des ressources et des pouvoirs de contrôle proprement dits de la Cour des comptes ou une formalisation de l'interaction entre celle-ci et le parquet. De même, les déclarations de patrimoine et le respect par les élus des Codes de déontologie échappent encore à tout contrôle.
43. Le GRECO conclut que la recommandation v est partiellement mise en œuvre.
- Recommandation vi.
44. *Le GRECO avait recommandé que les manquements aux principales règles existantes et à venir en matière d'intégrité des parlementaires donnent lieu à des sanctions adéquates et que le public soit informé de leur application.*
45. Cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de conformité.
46. Comme évoqué ci-dessus (voir paragraphe 36), les autorités belges expliquent que les propositions de loi adoptées par la Chambre des Représentants prévoient que la Cour des comptes puisse, après contrôle des déclarations de mandat et avertissement préalable, infliger des amendes administratives aux personnes en infraction. Les montants de ces amendes restent à préciser, mais il est prévu un allègement de la peine lors de la première infraction et une peine maximale d'inéligibilité – prononcée par un juge – en cas de récidive. En revanche, le groupe de travail « nouveau politique » a jugé qu'il ne fallait pas octroyer de compétences de sanction à la Commission fédérale de déontologie.
47. Le GRECO salue l'introduction prévue de sanctions plus graduelles imposées par la Cour des comptes en cas de manquement aux règles relatives aux déclarations de mandat et espère que ce dispositif en facilitera l'application.
48. Le GRECO rappelle toutefois que la mise en œuvre complète de la recommandation passe par l'introduction et l'application de sanctions pour d'autres manquements que ceux relatifs aux déclarations de mandat, comme en cas de cumul non autorisé de fonctions et des autres règles relatives à l'intégrité des parlementaires introduite suite au Rapport d'évaluation et en vertu des Codes déontologiques, ainsi que par l'information du public à ce sujet.

49. Le GRECO conclut que la recommandation vi est partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

50. *Le GRECO avait recommandé que les mesures appropriées soient prises i) pour que l'inviolabilité parlementaire ne soit invoquée en pratique que pour les faits qui présentent un lien évident avec l'activité parlementaire et ii) pour que les critères de levée de l'inviolabilité ne soient pas un obstacle à la poursuite des faits relatifs à la corruption des parlementaires.*

51. Cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de conformité.

52. Les autorités belges indiquent que le groupe de travail « partis politiques » propose que la commission des poursuites intègre les recommandations du GRECO dans ses critères en matière de levée de l'immunité parlementaire. La commission pourra à cette fin s'inspirer des critères utilisés par le Sénat dans ce domaine. La Conférence des présidents a adressé le 26 septembre 2017 une recommandation en ce sens à la commission. Les autorités soulignent que ces mesures ne pourront être prises que lorsqu'une nouvelle demande de levée de l'inviolabilité serait introduite auprès de la commission des poursuites, ce qui n'a pas encore été le cas jusqu'à présent.

53. Le GRECO ne peut que déplorer que les réflexions en la matière n'en soient encore qu'à un stade très préliminaire et que, près de quatre ans après l'adoption du Rapport d'évaluation, aucune mesure concrète n'ait encore été prise pour donner effet à la recommandation. Il estime que le fait qu'aucune demande de levée de l'inviolabilité n'ait été introduite auprès de la commission des poursuites ne devrait pas empêcher de travailler *in abstracto* à une précision des critères de levée de l'inviolabilité.

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

Recommandation viii.

55. *Le GRECO avait recommandé qu'au niveau des deux Chambres du Parlement des formations régulières spécialisées soient dispensées à l'intention de l'ensemble des parlementaires sur les questions touchant à l'intégrité.*

56. Cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de conformité.

57. Les autorités belges font maintenant savoir que le groupe de travail « renouveau politique » a atteint un consensus à propos de l'organisation de formations régulières tant pour les nouveaux membres de la Chambre que pour les anciens. Etant donné qu'il existait déjà un accord sur ce point au sein du groupe de travail « partis politiques », il a été décidé que la suite de la discussion et l'élaboration dudit point seraient confiées à ce dernier groupe. Le groupe de travail « partis politiques » propose de dispenser à tous les parlementaires des formations régulières spécialisées sur les questions touchant à l'intégrité. Ces formations pourraient être organisées après les élections et en cours de législature, par exemple à l'occasion de la prestation de serment de nouveaux membres. Ces propositions ont été validées par la Conférence des présidents de la Chambre des représentants le 26 septembre 2017.

58. Le GRECO salue le consensus existant au sein des deux groupes de travail concernant l'organisation de formations régulières pour les nouveaux et anciens membres de la Chambre, ainsi que la validation de ces propositions par la

Conférence des présidents. Il n'en reste pas moins qu'aucune mesure concrète en ce sens n'a encore été prise.

59. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

60. A titre introductif, les autorités belges signalent qu'un avant-projet de loi modifiant le Code judiciaire dans le cadre des recommandations en matière de lutte contre la corruption a été approuvé par le Conseil des Ministres et sera prochainement transmis à la Chambre des Représentants. Ce projet a pour ambition de répondre aux recommandations du GRECO en complétant le Code judiciaire par des dispositions qui visent, d'une part à renforcer les exigences au niveau du recrutement des juges et des conseillers suppléants et d'autre part, à renforcer leur fonctionnement.
61. La question de la déontologie est également prise en compte et se verra inscrite dans le Code judiciaire. Des mesures seront prises en vue d'assurer davantage de transparence en matière de sanctions disciplinaires. Les autorités souhaitent rappeler que les propositions ainsi présentées s'inspirent dans une large mesure des propositions émises par le Conseil supérieur de la justice, approuvé par l'assemblée générale le 21 juin 2017.

Recommandation ix.

62. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer dans la mesure la plus large possible, que les juges des tribunaux administratifs au niveau fédéral et régional sont sujets à des garanties et règles adéquates quant à leur indépendance, leur impartialité, leur intégrité (déontologie, gestion des conflits d'intérêts, cadeaux etc.), leur supervision et les sanctions applicables.*
63. Cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de conformité.
64. Les autorités belges ne font état d'aucune mesure prise pour mettre en œuvre la recommandation.
65. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

Recommandation x.

66. *Le GRECO avait recommandé une réforme des conditions de recours aux juges suppléants de l'article 87 du Code judiciaire (et éventuellement les magistrats suppléants de l'article 156bis du Code judiciaire) appelés à assurer des fonctions de juge ou de procureur.*
67. Le GRECO rappelle qu'en l'absence de mesure visant à réformer le système des juges et magistrats suppléants, cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de conformité.
68. Les autorités belges font état d'une baisse du nombre de juges suppléants, qui étaient au nombre de 1.532 en 2017 contre 2.056 en 2004. A titre de comparaison, il y avait 1.555 magistrats effectifs du siège et 812 magistrats effectifs du parquet en 2017. Les autorités attribuent cette baisse à un manque d'intérêt pour la fonction. En effet, une grande proportion des places vacantes publiées au Moniteur belge ne recueillent aucune candidature et des juges suppléants démissionnent régulièrement.

69. L'avant-projet de modification du Code judiciaire actuellement en discussion au sein du Conseil des Ministres prévoit une série de mesures, dont :
- la suppression de la possibilité de remplacer des magistrats du ministère public ;
 - l'obligation de réussir un examen de recrutement ;
 - une formation initiale et obligatoire est également prévue et portera notamment sur la déontologie. Son contenu sera fixé par l'Institut de formation judiciaire ;
 - une interdiction de cumul avec la fonction de mandataire de justice ;
 - la suppression de la possibilité de siéger comme juge suppléant et comme avocat lors de la même audience.
70. Le GRECO accueille favorablement les mesures prévues dans l'avant-projet de modification du Code judiciaire, qui devraient permettre de combler certaines lacunes identifiées dans le Rapport d'évaluation, à défaut de supprimer le système des juges suppléants. Cette dernière possibilité mériterait sans doute d'être examinée à la lumière de la désaffectation constatée par les autorités.
71. Le projet de Code judiciaire n'ayant pas encore été présenté au Parlement, les mesures annoncées risquent encore de connaître des changements importants. Le GRECO rappelle aussi que la recommandation vise, outre les conditions de recours et la formation des juges suppléants, une supervision et des sanctions effectives. Il appelle donc les autorités à compléter les mesures annoncées en ce sens.
72. Le GRECO conclut que la recommandation x demeure non mise en œuvre.
- Recommandation xi.
73. *Le GRECO avait recommandé que les mesures nécessaires soient prises afin de renforcer et rendre plus effective la fonction managériale à la tête des tribunaux et services du ministère public.*
74. Cette recommandation avait été jugée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité étant donné que des organes de gestion avaient été créés au sein des tribunaux et du ministère public et que des profils types avaient été établis pour les fonctions dirigeantes. Toutefois, aucune mesure n'avait été prise en faveur d'une revalorisation financière des fonctions managériales et d'une appréciation périodique des chefs de corps du siège.
75. Les autorités belges signalent que le législateur a opté pour une forme de valorisation a posteriori du mandat de chef de corps (loi du 6 juillet 2017, art. 246 para. 4). Il a ainsi prévu qu'à l'issue de son mandat, le chef de corps ne réintègre pas ses anciennes fonctions ou ne devient pas simple magistrat dans l'entité qu'il a dirigée, mais accède à la juridiction supérieure ou à un grade supérieur dans la même juridiction.
76. S'agissant de l'appréciation périodique, les autorités belges expliquent que les chefs de corps du ministère public sont bien soumis à une évaluation à mi-mandat en application de la loi du 18 décembre 2006. Suite à une annulation de cette loi par la Cour constitutionnelle pour les magistrats du siège, une loi rectificative doit être élaborée. En attendant, le Conseil supérieur de la Justice veille à évaluer les chefs de corps et leurs compétences managériales lors de leur présentation à une désignation en tant que chef de corps, sur la base d'un plan de gestion et d'une grille d'analyse. Le déroulement de leur mandat de mandat est également évalué à l'issue de leur mandat, lors de leur éventuelle demande de renouvellement.

77. Le GRECO prend note de la revalorisation financière de la fonction des chefs de corps. Bien qu'indirecte, celle-ci constitue bien une mesure répondant à la recommandation. Il en est de même des mesures prises par le Conseil supérieur de la Justice concernant l'évaluation des chefs de corps du siège au début de leur mandat et lors d'un éventuel renouvellement. Le GRECO peut donc considérer sur cette base que la recommandation est d'ores et déjà mise en œuvre. Il invite toutefois les autorités belges à le tenir informé lors d'un prochain rapport de l'adoption de la loi rectificative tirant les conclusions de la décision d'annulation de la Cour constitutionnelle.

78. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

79. *Le GRECO avait recommandé de procéder en temps opportun à une évaluation des modalités de distribution des affaires entre les juges.*

80. La recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de conformité, étant donné qu'aucune évaluation des modalités de distribution des affaires entre les juges des juridictions judiciaires n'avait été effectuée. En outre, aucune information n'avait été communiquée concernant les juridictions administratives, sauf s'agissant du Conseil d'Etat.

81. Les autorités belges expliquent maintenant que la répartition des dossiers entre magistrats repose sur un système objectivé. Comme le prévoit le Code judiciaire, le président du tribunal répartit les affaires conformément au règlement de répartition des affaires et au règlement particulier du tribunal. Il répartit les juges parmi les divisions et désigne les magistrats siégeant dans les différentes chambres. Un ordre de service, renouvelé tous les ans, détermine la répartition des juges dans les chambres. Le Code judiciaire n'attribue pas explicitement un rôle au comité de direction de la juridiction en ce qui concerne l'établissement du règlement particulier, du règlement de répartition des affaires et de l'ordre du service de la juridiction. Il prévoit toutefois que le comité de direction assiste le président du tribunal dans la direction générale, l'organisation et la gestion de l'entité judiciaire.

82. Le Conseil supérieur de la justice a conduit un audit sur les problématiques liées aux ressources humaines dans les tribunaux de première instance. Dans ce cadre, il a été constaté que la grande majorité des tribunaux disposent d'un comité de direction. Le rôle de ces comités et la fréquence à laquelle ils se réunissent varient d'un tribunal à l'autre. Il étudie par ailleurs la problématique de l'attribution d'affaires à des conseillers uniques, enquête qui sera prochainement clôturée.

83. Les autorités font également référence aux rapports de fonctionnement et aux rapports annuels des tribunaux, qui contiennent des informations sur la répartition de la charge de travail. Il en ressort que différents critères sont utilisés, tels que les difficultés particulières à certaines audiences civiles ou correctionnelles, la pondération différente des audiences à juge ou conseiller unique ou à trois juges et conseillers, l'exercice d'un mandat spécifique, la charge liée à l'exercice de fonctions non juridictionnelles, la spécialisation des magistrats, leur capacité, les besoins du service etc.

84. La répartition des tâches se fait en concertation avec les magistrats concernés et, conformément à l'art. 90 du Code judiciaire, les présidents de division sont activement impliqués en la matière au sein de leur division. Plusieurs rapports annuels font explicitement mention de ce que la répartition est assurée par le comité de direction, sur proposition du président après concertation avec les

magistrats concernés, ou bien qu'elle fait régulièrement l'objet de discussions en comité de direction, ou encore que la charge de travail des différentes chambres et des magistrats est fixée par le comité de direction.

85. Le GRECO constate avec regret que la recommandation n'a toujours pas été suivie d'effet, puisqu'aucune évaluation des modalités de distribution des affaires entre les juges n'a été réalisée. L'audit et l'enquête réalisés par le Conseil supérieur de la justice ne sauraient constituer un substitut adéquat à cette évaluation, car ils portent sur des problématiques plus générales et l'audit ne concerne que les tribunaux de première instance. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été donnée compte tenu de l'absence de critères ou de pratiques uniformes en matière de distribution des affaires assurant un certain caractère objectif et aléatoire (voir paragraphe 96 du Rapport d'évaluation). La création en 2014 des comités de direction avait été présentée par les autorités belges comme une manière d'améliorer cette grande diversité de règles et situations. Malheureusement, les informations communiquées par les autorités belges montrent que cette diversité est toujours la règle.

86. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste non mise en œuvre.

Recommandation xiii.

87. *Le GRECO avait recommandé que les recueils de règles déontologiques (qui concernent les juges et les procureurs) soient unifiés et que toute mesure complémentaire soit prise pour faire en sorte que ces règles s'imposent clairement, et ce, à l'ensemble des juges judiciaires et des procureurs, qu'ils soient ou non des magistrats de carrière.*

88. La recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de conformité.

89. Les autorités belges signalent maintenant que le projet de modification du Code judiciaire prévoit d'imposer à tout magistrat, professionnel ou non, de suivre une formation obligatoire en matière de déontologie dispensée par l'Institut de formation judiciaire. Il instaure également une base légale pour le Code de déontologie. Il prévoit en outre que les rapports annuels de fonctionnement des entités judiciaires comprendront une (nouvelle) rubrique consacrée aux initiatives prises en vue du respect des principes généraux de déontologie. Ces initiatives feront l'objet d'un rapport consolidé rédigé par le Conseil supérieur de la justice, qui sera rendu public.

90. Par ailleurs, les commissions de nomination et de désignation du Conseil supérieur de la justice ont pris des initiatives concrètes afin d'intégrer la dimension « déontologie » dans les programmes des examens d'accès à la magistrature. Ces programmes prévoient désormais que, dans le cadre des épreuves orales, les candidats sont interrogés sur « le statut et la déontologie du magistrat ». En outre, dans le cadre des tests psychologiques, les compétences « intégrité » et « gestion appropriée du pouvoir » des candidats sont évaluées.

91. Enfin, concernant la procédure de nomination, le Conseil supérieur de la justice a établi de nouveaux formulaires pour les avis que doivent rendre les chefs de corps et les bâtonniers. Les avis doivent mentionner si le candidat fait l'objet d'un dossier disciplinaire, d'une plainte ou d'une procédure pénale, ou d'une plainte ou d'une enquête particulière au Conseil.

92. Le GRECO rappelle que cette recommandation a pour but d'assurer une diffusion plus large, notamment vers les magistrats non professionnels et aux magistrats

suppléants, du Guide pour les magistrats de 2012. Elle vise également la clarification du statut de textes déontologiques spécifiques à certains tribunaux et la réaffirmation de l'applicabilité du Guide de 2012 aux juges de ces tribunaux, dans un souci de cohérence. Enfin, elle vise un renforcement du statut et de la portée du Guide, par exemple sous la forme d'un engagement personnel de ses destinataires à le suivre. Aucune de ces mesures n'a été prise.

93. Le GRECO note que le projet de Code judiciaire prévoit l'existence de principes généraux de déontologie auxquels doivent se soumettre toutes les catégories de magistrats, y compris les magistrats suppléants. Ces principes sont établis par le Conseil supérieur de la justice, après avis du Conseil consultatif de la magistrature. Le GRECO sera attentif à ce que les compléments apportés à ces articles du Code judiciaire donnent enfin lieu à une unification des règles déontologiques applicables à tous les magistrats judiciaires et les procureurs, conformément à la recommandation. En attendant, le GRECO ne peut que constater que cette recommandation demeure non mise en œuvre.

94. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste non mise en œuvre.

Recommandation xiv.

95. *Le GRECO avait recommandé que le Conseil Supérieur de la Justice mette en place un rapport périodique d'ensemble sur le fonctionnement des tribunaux et services du ministère public et développe en parallèle ses activités d'audit et d'enquête.*

96. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le Conseil supérieur de la justice avait en effet proposé diverses mesures pour remédier à l'absence de rapport périodique d'ensemble sur le fonctionnement des tribunaux et services du ministère public, mesures qui devaient encore être concrétisées. Le GRECO avait également accueilli favorablement le développement des audits et enquêtes particulières et avait appelé les autorités belges à poursuivre leurs efforts en la matière. Enfin, le GRECO attendait des informations supplémentaires concernant les risques éventuels liés à la fixation des honoraires.

97. Les autorités belges signalent à présent que le Conseil supérieur de la Justice s'est engagé dans une intensification de ses compétences d'évaluation du fonctionnement de l'organisation judiciaire et de proposition en vue de son amélioration. Ce processus se formalise notamment par le renforcement de sa cellule audit avec cinq auditeurs complémentaires dont le processus de recrutement est actuellement en cours.

98. Le GRECO salue le processus en cours d'intensification des compétences du Conseil supérieur de la Justice en matière d'évaluation du fonctionnement de l'organisation judiciaire et le recrutement à cette fin d'auditeurs. Il reste à voir de quelle manière ce processus trouvera son aboutissement et s'il aboutira à la production de rapports périodiques généraux sur le fonctionnement des tribunaux et des services du ministère public, comme demandé par la recommandation.

99. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

100. *Le GRECO avait recommandé que des mesures soient prises afin que des informations et données fiables et suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant les juges et procureurs, y compris*

une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées.

101. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Aucune mesure spécifique n'avait été prise pour donner effet à la recommandation. Toutefois, le rapport d'activité du tribunal disciplinaire francophone contenait des statistiques sur le contentieux disciplinaire et un relevé des décisions prises, mentionnant la nature des faits et les sanctions prononcées. Ces éléments positifs ne se retrouvaient pas dans les autres rapports consultés. En outre, les rapports d'activité des juridictions disciplinaires n'étaient pas communiqués au public et le tribunal disciplinaire francophone n'avait pas de greffe, ce qui posait des problèmes de conservation et d'archivage des décisions, ainsi que d'accès du public à ses décisions.
102. Les autorités belges font maintenant savoir que le projet de modification du Code judiciaire prévoit qu'un formulaire sera établi pour la rédaction des rapports annuels des juridictions disciplinaires et que l'ensemble des sanctions futures prononcées au cours de l'année par les autorités disciplinaires seront reprises dans ces rapports. Le Conseil supérieur de la justice établira annuellement un rapport consolidé des mesures prises par les entités judiciaires en vue du maintien de la discipline, qui devront apparaître au sein de leurs rapports annuels respectifs de fonctionnement. Le rapport consolidé du Conseil supérieur de la justice sera rendu public.
103. Le GRECO est d'avis que l'adoption d'un formulaire-type pour la rédaction des rapports annuels des juridictions disciplinaires, faisant mention des sanctions prononcées, peut représenter une avancée, à condition que les comportements en cause soient également précisés. Il convient également que cette jurisprudence disciplinaire soit rendue facilement accessible à la communauté judiciaire et au public au sens large. En ce sens, la publication future d'un rapport consolidé du Conseil supérieur de la justice contenant les mesures disciplinaires prises par les entités judiciaires est bienvenue. Ces mesures doivent encore être concrétisées par l'adoption du projet de modification du Code judiciaire. Le GRECO souhaite également vérifier le degré de détail des informations et données disciplinaires qui seront conservées.
104. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

105. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Belgique a mis en œuvre de façon satisfaisante une des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle. Sept recommandations sont à présent partiellement mises en œuvre et sept restent non mises en œuvre.
106. Plus précisément, la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations ii, iii, iv, v, vi, xiv et xv sont partiellement mises en œuvre et les recommandations i, vii, viii, ix, x, xii et xiii demeurent non mises en œuvre.
107. En ce qui concerne la prévention de la corruption des parlementaires, le processus de réflexion et de réforme reste à un stade peu avancé, près de quatre ans après l'adoption du Rapport d'évaluation. Des propositions de lois reprenant certaines mesures proposées par des groupes de travail multipartites ont été adoptées par la Chambre des Représentants le 1^{er} mars 2018 et d'autres sont pendantes devant la Chambre. Ces propositions pourraient potentiellement apporter certaines avancées concernant la création d'un registre des lobbyistes, la publication des listes de mandats détenus par les députés accompagnée des rémunérations perçues, un

renforcement des pouvoirs de sanction de la Cour des comptes en cas de non-respect de la législation relative aux déclarations de mandat et de patrimoine et l'introduction de sanctions plus graduelles. Un consensus a également été trouvé pour organiser des formations régulières à l'attention des parlementaires sur les questions d'intégrité, mais aucune mesure en ce sens n'a encore été prise. L'ensemble de ces initiatives est donc à concrétiser et à compléter. En outre, le GRECO regrette que les réflexions concernant l'immunité parlementaire n'en soient qu'à un stade très préliminaire.

108. En ce qui concerne les juges et les procureurs, les avancées sont elles aussi globalement lentes et faibles. Certaines mesures ont été prises visant à une évaluation et une revalorisation indirecte de la fonction des fonctions managériales dans les tribunaux. Un projet de modification du Code judiciaire pourrait également permettre certains progrès, s'agissant notamment du renforcement des exigences de recrutement des juges et des conseillers suppléants, de la déontologie et de la conservation et publication de données en matière disciplinaire. Mais ce projet n'est pas de nature à répondre seul à l'ensemble des sujets en suspens. Des avancées supplémentaires sont attendues s'agissant quasiment de l'ensemble des sujets objet des recommandations, notamment des règles relatives à l'intégrité de l'ensemble des magistrats, d'un système de supervision et de sanction effectif des juges suppléants et d'une évaluation des modalités de distribution des affaires entre les juges.
109. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'actuel niveau de conformité avec les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur.
110. En application du paragraphe 2.i) de l'article 32 du Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de délégation de la Belgique de produire un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir recommandations i à x et xii à xv) au plus tard le 31 mars 2019.
111. De plus, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.a), le GRECO invite son Président à envoyer une lettre – avec copie au Président du Comité statutaire – au Chef de délégation de la Belgique, attirant son attention sur le non-respect des recommandations concernées et la nécessité d'agir avec détermination afin de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
112. Pour finir, le GRECO invite les autorités belges à autoriser la publication du présent rapport, à le traduire dans les autres langues nationales et à rendre ces traductions publiques.