



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2021
Publication : 5 mai 2021

Public
GrecoRC4(2021)5

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIEME RAPPORT DE CONFORMITE BELGIQUE

Adopté par le GRECO lors de sa 87^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 22-25 mars 2021)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

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. 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. Quatre recommandations avaient été partiellement mises en œuvre. 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.
3. Dans le [Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 79^e réunion plénière (23 mars 2018), il avait été conclu que la Belgique avait peu progressé dans la mise en œuvre des recommandations, une seule des quinze recommandations ayant été mise en œuvre de façon satisfaisante et sept ayant été partiellement mises en œuvre. Le GRECO a donc de nouveau conclu que le niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.a), le GRECO a attiré l'attention du Chef de la Délégation de la Belgique sur le non-respect des recommandations concernées et la nécessité d'agir avec détermination afin de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
4. Dans le [deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 83^{ème} réunion plénière (21 juin 2019), le GRECO avait conclu que la Belgique a réalisé certains progrès, deux des quinze recommandations ayant été mises en œuvre de façon satisfaisantes, douze partiellement et une non mise en œuvre. Le niveau de conformité avec les recommandations, à ce stade, n'était plus « globalement insuffisant ». En application du paragraphe 8.2 de l'article 31 du Règlement intérieur, le GRECO a demandé au Chef de délégation de la Belgique de produire un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens au plus tard le 30 juin 2020, délai ensuite prolongé jusqu'au 30 septembre 2020. Ce rapport, qui a été présenté le 30 septembre 2020, a servi de base à l'élaboration du présent rapport.
5. [Ce deuxième Rapport de Conformité](#) évalue les avancées dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis le précédent Rapport intérimaire (recommandations i à vi, viii à x et xii à xv) et fournit une évaluation globale du niveau de conformité de la Belgique avec ces recommandations.
6. [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. Ont été désignés comme Rapporteurs Vincent FILHOL, Chargé de mission pour les affaires civiles et pénales internationales au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, au titre de la France et M. Jean-Marc GUALANDI, Conseiller technique au SICCFIN, Département des Finances et de l'Economie, au titre de Monaco. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent rapport.

II. ANALYSE

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

7. *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.*
8. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le précédent Rapport de Conformité intérimaire, car le GRECO n'avait pas noté d'évolution tangible relative à une réglementation traitant des cadeaux reçus par les parlementaires et des dons étrangers.
9. Les autorités belges indiquent maintenant, concernant la première partie de la recommandation, que la Conférence des présidents de la Chambre a décidé d'organiser une concertation avec le pouvoir exécutif pour élaborer des règles communes relatives à l'établissement d'un registre des cadeaux¹. Compte tenu de la situation politique et de la crise sanitaire, cette concertation n'a pas encore eu lieu. Concernant la deuxième partie de la recommandation, la Chambre des représentants a adopté à l'unanimité le 18 mars 2021 un texte inscrivant explicitement dans la loi du 4 juillet 1989 relative au financement des partis politiques que cette dernière s'applique tant aux personnes physiques belges qu'aux personnes physiques étrangères, et tant aux dons d'origine nationale qu'aux dons provenant de l'étranger.
10. Le GRECO, concernant la première partie de la recommandation, prend note des intentions de la Chambre des Représentants et du Sénat en vue de définir une réglementation cohérente en matière de cadeaux reçus par les parlementaires. Cela n'a pas encore été finalisé dans les textes. Il salue le fait que le Parlement ait récemment traité explicitement la question des dons étrangers dans la loi relative au financement des partis politiques, conformément à la deuxième partie de sa recommandation.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i est partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *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.*
13. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée partiellement mise en œuvre dans le précédent Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO avait salué la création du registre des lobbyistes et l'adoption de règles de conduite les concernant, de même que l'indication des liens d'intérêts des personnes auditionnées en commission. Cependant les règles visant les parlementaires eux-mêmes dans leur interaction avec les tiers restaient à adopter, et la transparence de ces contacts à développer.
14. Les autorités belges indiquent maintenant que la Conférence des présidents de la Chambre a décidé d'organiser une concertation avec le pouvoir exécutif pour élaborer

¹ Ceci devant lui permettre également de répondre à la recommandation formulée par le GRECO dans le cadre du 5ème cycle d'évaluation relative aux cadeaux reçus par les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.

des règles communes relatives à l'établissement d'un registre de lobbyistes². Compte tenu de la situation politique et de la crise sanitaire, cette concertation n'a pas encore eu lieu.

15. Le GRECO prend note des informations transmises, qui se limitent à ce stade à un mandat donné par la Conférence des présidents de la Chambre à un groupe de travail pour examiner les questions relatives au lobbying. Il rappelle également qu'un registre de lobbyistes commun entre les instances parlementaires et exécutives ne suffira pas à mettre en œuvre la recommandation. Il est en effet attendu que des règles applicables aux parlementaires dans leurs relations avec les tiers soient mises en place et que des mesures soient prises pour garantir la transparence de ces contacts.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO avait recommandé 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).*
18. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le précédent Rapport de Conformité intérimaire. Plus précisément, le GRECO avait apprécié que la fourchette des rémunérations privées à déclarer ait été précisée et complétée, mais avait demandé que le montant exact des rémunérations perçues pour l'exercice des activités privées soit déclaré. Il avait aussi recommandé que des mesures plus systématiques soient prises concernant les déclarations de patrimoine, et étendues au conjoint et membres de la famille à charge.
19. Les autorités belges indiquent maintenant que, à l'instar des explications données pour les recommandations précédentes, une concertation entre pouvoirs législatif et exécutif est envisagée pour élaborer des règles communes en la matière, en ayant également pour objectif de répondre aux recommandations similaires concernant les hautes fonctions de l'exécutif dans le cadre du 5^{ème} cycle d'évaluation. La situation politique et de la crise sanitaire n'ont pas encore permis de donner corps à cette concertation. Un groupe de travail a été chargé par la Conférence des présidents de la Chambre de travailler sur ces questions.
20. Le GRECO encourage les autorités belges à mettre en place la concertation annoncée, dès que cela sera possible, et à aboutir rapidement à l'adoption et à la mise en œuvre effective des mesures complémentaires en matière de déclaration de patrimoine des parlementaires. Dans cette attente, le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

² Pour répondre en même temps à la recommandation formulée par le GRECO dans le cadre du 5^{ème} cycle d'évaluation relative aux relations entre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO avait recommandé que les diverses déclarations, y compris sur le patrimoine, telles que complétées notamment avec les informations relatives aux revenus, fassent l'objet d'une publicité et soient rendues plus facilement accessibles par la voie d'un site internet officiel.*
22. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le précédent Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO avait salué le projet de création, sur les notices biographiques des parlementaires, d'un lien vers leur déclaration de mandat publiée par la Cour des comptes, de même que certaines informations sur les rémunérations – tout en regrettant que les rémunérations privées ne soient publiées que sous forme de fourchettes. Le GRECO regrettait aussi la date tardive de dépôt des déclarations de mandat, de même que l'absence de progrès concernant la publication des déclarations de patrimoine des personnes publiques que sont les parlementaires.
23. Comme pour les recommandations précédentes, les autorités belges se bornent maintenant à indiquer l'intention de concertation entre les pouvoirs législatif et exécutif pour aboutir à des règles communes en la matière lorsque la situation politique le permettra, ainsi que le fait qu'un groupe de travail a été chargé par la Conférence des présidents de la Chambre de travailler sur ces questions.
24. Le GRECO ne peut donc que conclure que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

25. *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.*
26. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le précédent rapport. Aucune avancée n'avait été relevée concernant le premier volet de la recommandation. Concernant le deuxième volet, le GRECO avait rendu un avis positif quant à la mise en place d'une application électronique pour déclarer les mandats et apprécié le renforcement du personnel du greffe de la Cour des comptes et le renforcement des contacts entre cette dernière et le parquet pour l'application de sanctions – dont l'effectivité restait à confirmer dans les faits. Le GRECO avait rappelé que le contrôle exercé par la Cour des comptes ne permettait pas de détecter des variations importantes de patrimoine causées par des sources d'enrichissement illégitime.
27. Les autorités belges indiquent maintenant que la deuxième partie de la recommandation est incluse dans l'examen que fait la Commission de révision de la Constitution sur la mise en œuvre des recommandations du GRECO relatives à la liste des mandats et à la déclaration de patrimoine.
28. Le GRECO note qu'à ce stade aucune proposition nouvelle n'a encore été formulée en vue de pleinement mettre en œuvre la recommandation et conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

29. *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.*
30. Il est rappelé que cette recommandation, suite à l'introduction de sanctions plus graduelles imposées par la Cour des comptes en cas de manquement aux règles relatives aux déclarations de mandat, avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans les rapports précédents, le GRECO regrettant qu'il n'existe pas de sanction pour les principaux manquements aux règles déontologiques des parlementaires.
31. Les autorités belges n'indiquent aucun élément nouveau autre que l'intention de concertation entre pouvoirs législatif et exécutif déjà mentionnée pour les recommandations précédentes.
32. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

33. *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.*
34. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. Le GRECO avait salué l'organisation prévue de formations pour les parlementaires de la nouvelle législature sur des questions touchant à l'intégrité.
35. Les autorités belges font maintenant savoir que la formation « Déontologie parlementaire » dont la Conférence des présidents avait confié l'organisation à la Commission fédérale de déontologie s'est tenue le 9 octobre 2019 avec 32 parlementaires présents. Elle a permis de présenter la Commission, ses compétences et son fonctionnement. Un dossier de documentation a été remis aux participants.
36. Le GRECO salue l'organisation de cette première session de formation des parlementaires aux questions d'intégrité. Il souligne toutefois qu'il s'agissait d'une première présentation globale du fonctionnement de la Commission fédérale de déontologie, et pas encore d'une formation spécialisée sur les questions de fond, et que la régularité de telles initiatives reste à démontrer.
37. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

38. A titre introductif, les autorités belges signalent que les dispositions de la loi du 23 mars 2019 modifiant le Code judiciaire (dite « Loi GRECO ») et notamment les conditions d'accès et d'exercice des fonctions de juges et de conseillers suppléants et qui imposent le formulaire du rapport de fonctionnement des juridictions disciplinaires sont entrées en vigueur le 1 janvier 2020.
39. Sur base de cette loi plusieurs textes réglementaires ont été adoptés concernant les modalités d'organisation des examens donnant accès à la fonction de juge suppléant et permettant aux (avocats) juges et conseillers suppléants de participer à l'examen oral d'évaluation. D'autres textes réglementaires récents portent

ratification du programme de l'examen donnant accès à la fonction de juge suppléant et de conseiller suppléant et fixent le formulaire type pour la rédaction des rapports d'activités des juridictions disciplinaires. Un formulaire respectant l'anonymat est prévu pour le tribunal disciplinaire et un autre pour le tribunal disciplinaire d'appel. Les peines mineures infligées par les chefs de corps aux magistrats sont reprises dans le formulaire des tribunaux disciplinaires.

Recommandation ix.

40. *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*
41. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le précédent Rapport de Conformité intérimaire. Plus précisément, concernant la Région flamande, le GRECO avait indiqué que le Décret du 4 avril 2014 semblait répondre à certaines préoccupations de la recommandation concernant l'indépendance, la supervision et le régime disciplinaire applicables aux juges. Ce Décret ne contenait toutefois pas de règles déontologiques applicables à l'ensemble des juges des tribunaux administratifs de la Région. Par ailleurs, le GRECO ne disposait pas d'information s'agissant des juridictions des autres entités fédérées, ni des juridictions administratives fédérales. S'agissant du Conseil d'Etat, les règles manquaient en matière déontologique, de gestion des conflits d'intérêts, cadeaux et autres avantages. Le GRECO avait appelé à la mise en place d'un inventaire des juridictions visées, au moins au niveau fédéral. Il concluait que peu de suites avaient été données à la recommandation.
42. Les autorités belges rappellent en préalable que le caractère fédéral de la Belgique a pour conséquence qu'à côté des juridictions administratives fédérales, il existe des juridictions administratives régionales et communautaires, de même que des juridictions provinciales et locales. Il existe ainsi plusieurs centaines de juridictions administratives régies chacune par des règles spécifiques. Cela rend impossible l'établissement d'un inventaire des juridictions administratives, et ne permet pas au Conseil d'Etat d'imposer des réformes aux juridictions décentralisées.
43. En se concentrant sur un panel non exhaustif de juridictions administratives représentatives, les autorités expliquent maintenant que les réponses au courrier adressé aux différents ordres professionnels entrant dans le champ d'application de la recommandation permettent d'affirmer que les juridictions administratives (disciplinaires) ont mis en place des procédures respectant l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité ainsi que la supervision des sanctions applicables. Elles citent l'exemple de l'Ordre des médecins qui se base sur l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 et ses arrêtés d'exécution qui définissent les règles relatives aux nominations et aux élections des membres des instances disciplinaires de l'Ordre, prévoit les recours afférents, fixent les incompatibilités, la durée des mandats, les conditions de reconduction et la procédure de déchéance du mandat. La loi détermine aussi la procédure disciplinaire : en première instance, les juges sont des médecins assistés d'un assesseur magistrat issu d'un tribunal de première instance ; les conseils d'appel sont composés de cinq médecins et de cinq magistrats issus des cours d'appel. Pour les magistrats professionnels, le Code judiciaire instaure un régime d'incompatibilité absolue avec toute fonction ou charge publique rémunérée. Les exceptions à ce régime sont limitativement énumérées par la loi et supposent une procédure stricte d'autorisation préalable. Le Code interdit formellement aux membres des cours et tribunaux d'exercer directement ou indirectement une activité commerciale. Il ne leur est pas permis d'être agent d'affaires ni de participer à la direction, l'administration

ou la surveillance de sociétés commerciales. Le Code interdit au juge l'exercice de toute activité à caractère lucratif. Des activités parajudiciaires telles que l'arbitrage ou l'expertise sont prohibées. Le Code impose, sous peine de sanctions disciplinaires, l'abstention en cas de parenté ou d'alliance avec l'avocat ou le mandataire d'une partie. La prévention des conflits d'intérêts est assurée par des règles strictes sur la récusation des juges en cas de partialité, ainsi qu'en matière de dessaisissement d'un tribunal ou d'une cour pour cause de suspicion légitime. Selon le Code, le juge qui a un intérêt personnel à la contestation, directement ou via son conjoint, doit se déporter sous peine de récusation. Les mêmes règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts valent également pour les médecins. En outre, sur le plan déontologique, les membres médecins des juridictions de l'Ordre sont soumis au Code de déontologie médicale, réécrit en 2018 autour de quatre chapitres : le professionnalisme, le respect, l'intégrité et la responsabilité. Les membres des instances disciplinaires de l'Ordre participent régulièrement à des réunions ayant pour objet de questions de procédure disciplinaire, notamment à la suite de l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de cassation. Au vu du cadre légal et du nombre de membres nécessaires pour tenir une audience, les autorités affirment que le risque de corruption des membres de ces juridictions est négligeable. L'Ordre a lui-même été à l'origine en 2016 d'un projet de réforme de sa procédure, traitant notamment des potentiels conflits d'intérêts. Ce projet de réforme a été transmis à la ministre de la Santé publique³.

44. Il en va de même pour l'Ordre des architectes (conseils francophone et germanophone) qui possède un vade-mecum relatif aux procédures visant à garantir l'indépendance et l'impartialité des mandataires et assesseurs juridiques de l'Ordre. En outre, une série de règles a été établie en matière de composition des organes disciplinaires, d'interdiction de cumul, de récusation et de dessaisissement. Une procédure de tirage au sort a été mise en place au niveau national en cas de plainte contre un mandataire, de manque ou d'apparence de manque d'indépendance ou d'impartialité d'un mandataire ou d'un assesseur juridique. La Charte du mandataire stipule que ce dernier doit agir avec éthique, indépendance et neutralité. Les décisions rendues par les organes de l'Ordre sont publiées dans une base de données (Archilex) accessible à tous les membres de l'Ordre.
45. Les autorités indiquent aussi que des règles en matière disciplinaire sont définies pour l'Institut des réviseurs d'entreprises (auditeurs). Les délibérations sont consignées dans un procès-verbal conservé au siège de l'Institut et dont un extrait est fourni aux intéressés sur demande.
46. Le GRECO note les informations relatives aux règles d'indépendance et d'intégrité en place pour trois ordres professionnels agissant dans le cadre des litiges de droit administratif. Ces règles vont dans le sens de la recommandation, bien que l'organisation des institutions belges ne permettent pas de généraliser à l'ensemble des juridictions administratives et d'affirmer qu'elles peuvent être systématiques et exhaustives pour couvrir l'ensemble des domaines essentiels concernant indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la supervision et les sanctions applicables. Le GRECO relève par ailleurs qu'aucune nouvelle information n'a été communiquée en la matière concernant le niveau fédéral (Conseil d'Etat).
47. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

³ <https://www.ordomedic.be/fr/avis/conseil/avant-projet-de-loi-concernant-la-modification-de-l-arrete-royal-n-79-du-10-novembre-1967-relatif-a-l-ordre-des-medecins>

Recommandation x.

48. *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.*
49. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Plus précisément, le GRECO avait apprécié que des mesures relatives au recrutement, à la formation et à la confusion des rôles entre les juges suppléants, les membres du ministère public et les avocats figurent dans la Loi du 23 mars 2019 modifiant le Code judiciaire. Il avait aussi noté que le système de contrôle et de sanction applicable aux juges suppléants avait été précisé. Le Code judiciaire modifié n'était toutefois pas encore en vigueur au moment de l'approbation du précédent rapport.
50. Les autorités belges indiquent maintenant que la Loi du 23 mars 2019 est entrée en vigueur le 1er janvier 2020. Les modalités et conditions d'organisation de l'examen donnant accès à la fonction de juge suppléant et de conseiller suppléant ont été fixées par l'arrêté royal du 15 décembre 2019. Le programme de l'examen donnant accès à la fonction de juge suppléant et de conseiller suppléant a été ratifié par l'arrêté ministériel du 25 décembre 2019. Deux sessions d'examen donnant accès à la fonction de juge suppléant et de conseiller suppléant étaient prévues en 2020. 28 candidats sur 77 ont été reçus à l'examen qui s'est tenu dans la première partie de 2020. Un second examen a fait l'objet d'un appel à candidature en septembre 2020; 24 candidats sur 74 ont été reçus.
51. Le GRECO note que le cadre juridique recommandé est désormais en vigueur et est appliqué en pratique. Il en conclut que la recommandation x est mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xii.

52. *Le GRECO avait recommandé de procéder en temps opportun à une évaluation des modalités de distribution des affaires entre les juges.*
53. Il est rappelé que la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. Le GRECO avait ainsi reconnu que l'enquête particulière du Conseil supérieur de la Justice (CSJ) sur l'application des nouvelles règles en matière d'attribution des affaires à des chambres à conseiller unique représentait une avancée significative pour les cours d'appel, tout en relevant des divergences d'interprétation et de mise en œuvre des règles entre les cours d'appel. Le GRECO avait souhaité que le CSJ encourage les chefs de corps à une meilleure harmonisation des processus d'attribution des affaires par souci d'égalité entre les justiciables et d'apparence d'impartialité. Les lettres adressées aux chefs de corps constituaient un premier pas en ce sens, qui devait être complété. Le GRECO avait aussi salué l'intention du CSJ de tirer les conséquences de cet exercice au niveau des tribunaux de première instance.
54. Les autorités belges indiquent maintenant que le CJJ a poursuivi au printemps 2019 ses démarches auprès des Cours d'appel en vue de l'harmonisation de leur pratique en matière de distribution des affaires. Il a toutefois dû tenir compte du cycle de renouvellement des mandats de chefs de corps et choisi de laisser les Premiers présidents des cours d'appel nouvellement désignés, à la fin de l'année 2019, se concerter pour limiter les divergences et en rendre compte au CSJ. La crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 n'a pas permis que cela puisse se réaliser pour le moment.

55. Le GRECO note que le cycle de renouvellement des chefs de corps et la crise sanitaire n'ont pas permis aux cours d'appel d'harmoniser à ce jour leurs règles et leurs pratiques en matière d'attribution des affaires. Il note également que le CSJ n'a pas encore initié de démarche spécifique dans ce sens au niveau des tribunaux de première instance.

56. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

57. *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.*

58. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le précédent rapport de conformité intérimaire. Le GRECO avait en particulier salué la diffusion systématique par le CSJ du Guide de déontologie et le fait que la loi du 23 mars 2019 assure que les principes de déontologie du CSJ sont applicables à tous les magistrats, professionnels ou non. La législation n'était toutefois pas encore en vigueur au moment de l'approbation du précédent rapport.

59. Les autorités belges indiquent maintenant que la loi du 23 mars 2019 modifiant le Code judiciaire ancrant les principes déontologiques généraux auxquels doivent se soumettre toutes les catégories de magistrats, y compris les magistrats suppléants et les magistrats non professionnels, est entrée en vigueur le 1er janvier 2020. Le Conseil consultatif de la magistrature a été sollicité pour formuler un avis à l'attention du CSJ qui doit établir ces principes généraux. Des formations initiales sont en cours d'organisation par l'Institut de Formation Judiciaire, incluant un module de déontologie, pour tous les magistrats qui ne sont pas des magistrats de carrière (juges consulaires, juges et conseiller suppléants, juges et conseillers sociaux, assesseurs auprès des tribunaux de l'application des peines). Les premières formations initiales ont été organisées fin mai 2020. Les autorités belges indiquent par ailleurs que, suite au précédent Rapport de Conformité intérimaire, le CSJ a adressé à chaque nouvelle personne présentée à une nomination dans la magistrature un exemplaire du Guide de déontologie⁴ et a intégré la déontologie dans les programmes d'examen d'accès à la magistrature.

60. Le GRECO salue l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019 modifiant le Code judiciaire, qui rend applicable les principes de déontologie à l'ensemble des magistrats, de même que la mise en place de formations initiales destinées aux magistrats non professionnels incluant les questions de déontologie. Il encourage les autorités belges à poursuivre ces formations. Le GRECO salue également l'initiative du CSJ de fournir à chaque nouveau magistrat le Guide de déontologie et d'intégrer la déontologie dans le programme d'examen d'accès à la magistrature.

61. Le GRECO conclut que la recommandation xiii est mise en œuvre de manière satisfaisante.

⁴ http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/o0023f.pdf. Cette communication systématique est venue compléter la diffusion par le CSJ, en octobre 2017, des principes de déontologie positive repris dans ce guide à destination de l'ensemble des magistrats professionnels et suppléants ainsi qu'aux juges non professionnels.

Recommandation xiv.

62. *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.*
63. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans les rapports de conformité précédents. Le GRECO avait pris note de la mise en place d'un groupe de travail pour optimiser les rapports de fonctionnement des entités judiciaires. Il était en attente du résultat de ces travaux. Il avait en outre salué le renforcement législatif des pouvoirs du CSJ en matière d'enquête et d'audit.
64. Les autorités belges indiquent maintenant que le groupe de travail a finalisé l'adaptation du formulaire standard à l'aide duquel le rapport de fonctionnement des services du Ministère public est établi. Il a également approuvé un Manuel pour guider les entités du Ministère public dans l'établissement de comptes-rendus de leurs activités au moyen de ce formulaire. Elles indiquent qu'un exercice identique a été réalisé en vue de l'adaptation du formulaire standard pour les cours et tribunaux. Les documents concernés ont été approuvés par l'assemblée générale du CSJ en octobre 2020 pour constituer l'un des avis préalables à l'établissement par le Ministre de la Justice du formulaire type à suivre pour la rédaction des rapports de fonctionnement.
65. Le GRECO prend note des nouvelles informations rapportées, en particulier la proposition d'adaptation du formulaire pour les rapports de fonctionnement du Ministère public et des cours et tribunaux, ainsi que d'un Manuel y afférent. L'ensemble de ces documents ne constituent toutefois qu'une proposition restant à formaliser réglementairement comme le prévoit la loi.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

67. *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.*
68. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans les rapports précédents. Le GRECO avait noté que les mesures prévues par la loi du 23 mars 2019 confirmaient les éléments qu'il avait précédemment évalués positivement (adoption d'un formulaire-type pour la rédaction des rapports annuels des juridictions disciplinaires mentionnant les sanctions prononcées, rapport consolidé du CSJ contenant les mesures disciplinaires prises par les entités judiciaires), en rappelant qu'il souhaitait vérifier le degré de détail des informations et données disciplinaires à conserver, en particulier les comportements en cause et les sanctions prononcées.
69. Les autorités belges indiquent maintenant que la loi du 23 mars 2019 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et prévoit bien 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 CSJ sera rendu public.

Pour réaliser cet exercice de compilation, le CSJ doit être en possession des rapports annuels de fonctionnement des entités judiciaires qui intégreront, déjà pour l'année 2020 et donc sans attendre l'adaptation effective des rapports annuels (voir para. 62 et suivants ci-dessus), les « mesures prises en vue du maintien de la discipline, y compris les sanctions disciplinaires, et les initiatives prises en vue du respect des principes généraux relatifs à la déontologie ». Le détail des informations et données disciplinaires du rapport établi par le CSJ ne pourra donc être examiné par le GRECO qu'après que les juridictions auront établi un rapport annuel complété effectivement de ces informations et que ces informations auront pu être agrégés par le CSJ.

70. Les autorités belges soulignent également qu'il faut tenir compte de l'arrêté ministériel du 28 juin 2020 fixant le formulaire type pour la rédaction des rapports d'activités des juridictions disciplinaires visé à l'article 423, alinéa 2, du Code judiciaire, ainsi que du formulaire respectant l'anonymat prévu pour le tribunal disciplinaire et celui prévu pour le tribunal disciplinaire d'appel. Elles indiquent aussi que les peines mineures infligées par les chefs de corps aux magistrats sont reprises dans le formulaire des tribunaux disciplinaires.
71. Le GRECO salue l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019, de même que les dispositions réglementaires, qui renforcent les éléments d'informations en matière de discipline des juges et des procureurs, dans le sens de sa recommandation. Il note qu'il pourra vérifier concrètement les détails de ces informations et données disciplinaires conservées lorsque le CSJ aura eu la possibilité de rédiger son premier rapport, sur la base des rapports annuels que les juridictions prépareront pour la première fois en 2021.
72. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

73. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Belgique a réalisé certains progrès dans la mise en œuvre des recommandations dans le deuxième Rapport de Conformité du Quatrième Cycle, mais le résultat reste encore faible. Au total, seulement quatre des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.** Les onze recommandations restantes sont partiellement mises en œuvre.
74. Plus précisément, les recommandations vii, x, xi et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, et les recommandations i à vi, viii, ix, xii, xiv et xv sont partiellement mises en œuvre.
75. En ce qui concerne la prévention de la corruption des parlementaires, une application électronique permettant la déclaration des mandats est en place, le personnel du greffe de la Cour des comptes est renforcé et les contacts entre la Cour des comptes et le parquet sont développés pour appliquer les sanctions. Des formations incluant les questions d'intégrité ont été initiées à l'attention des nouveaux parlementaires. La réglementation des dons étrangers a été précisée dans la loi concernant le financement des partis politiques. Par contre, la réglementation des cadeaux doit être améliorée, de même que la transparence des contacts entre les parlementaires et les tiers. Des règles visant à guider les parlementaires dans ces contacts doivent être adoptées, de même que des sanctions pour les principaux manquements aux règles déontologiques des parlementaires. Une amélioration du régime des déclarations est aussi attendue, de même que la publication des déclarations de patrimoine des parlementaires. Les intentions affichées par le Parlement dans ces domaines n'ont pas encore été traduites dans les textes et dans la pratique, compte tenu notamment de la situation sanitaire due au COVID-19.
76. En ce qui concerne les juges et les procureurs, l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019 modifiant le Code judiciaire a permis des avancées, s'agissant notamment du recrutement et de la formation des juges suppléants, du développement des activités du Conseil supérieur de la Justice en matière d'audit et d'enquête et d'une diffusion de règles de déontologie uniformes à tous les magistrats, professionnels ou non. D'autres travaux sont en cours s'agissant de la conservation des données en matière de procédures disciplinaires concernant les juges et les procureurs et d'une optimisation des rapports de fonctionnement des entités judiciaires. Il reste enfin à s'assurer que les juges des tribunaux administratifs au niveau fédéral sont soumis à des règles déontologiques, une supervision et des sanctions adéquates.
77. Au vu de ces éléments, le GRECO observe qu'en l'absence de résultats définitifs, la Belgique n'a pas avancé de manière suffisante ou déterminante dans la pleine mise en œuvre de ces recommandations. La grande majorité des recommandations demeurant partiellement mises en œuvre, le GRECO n'a d'autre choix que de conclure que cette situation est à nouveau « globalement insuffisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation et invite le Chef de la délégation belge à lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations i à vi, viii, ix, xii, xiv, xv dans les meilleurs délais et, quoi qu'il en soit, au plus tard le 31 mars 2022.
78. Enfin, 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.