

Adoption: 7 décembre 2018
Publication: 16 janvier 2019

Public
GrecoRC3(2018)12

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Belgique

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 81^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2018)

I. INTRODUCTION

1. Ce deuxième addendum évalue les mesures complémentaires adoptées par les autorités belges depuis l'adoption de l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans le cadre de son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle consacré à la Belgique. Il convient de rappeler que ce cycle couvre deux thèmes distincts :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Belgique lors de sa 42^e réunion plénière (15 mai 2009). Ce rapport a été rendu public le 22 juin 2009, suite à l'autorisation de la Belgique (Greco Eval III Rep (2008) 8F [Thème I](#) / [Thème II](#)). Il contenait 15 recommandations à mettre en œuvre.
3. Dans le Rapport de Conformité qu'il a adopté lors de sa 51^e réunion plénière (27 mai 2011), le GRECO avait jugé le très faible niveau de mise en œuvre des recommandations (seulement une recommandation sur 15 mise en œuvre et quatre partiellement mises en œuvre) « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne se conforment pas aux recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
4. Le Premier Rapport de conformité intérimaire a été adopté par le GRECO à l'occasion de sa 55^e réunion plénière (16 mai 2012). Le Deuxième Rapport de conformité intérimaire a ensuite été adopté lors de la 61^e réunion plénière (18 octobre 2013). Dans son Troisième Rapport de conformité intérimaire, adopté à l'occasion de la 65^e réunion plénière (10 octobre 2014), la Belgique avait finalement fait des progrès et initié bon nombre de réformes : 12 recommandations étaient partiellement ou pleinement mises en œuvre (trois mises en œuvre et neuf partiellement mises en œuvres) et par conséquent le GRECO avait décidé de ne plus appliquer la procédure de conformité renforcée (le degré de conformité n'étant plus « globalement insatisfaisant »).
5. Le Deuxième Rapport de Conformité, adopté lors de la 71^e réunion plénière (18 mars 2016), le GRECO concluait que six des 15 recommandations avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, huit autres recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et une recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO notait que les progrès restaient modestes et les résultats dans l'ensemble encore insuffisants, presque sept années après l'adoption du Rapport d'Évaluation de mai 2009.
6. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, qui a été adopté par le GRECO lors de sa 76^e réunion plénière (23 juin 2017) et rendu public le 6 septembre 2017, le GRECO notait qu'il n'y avait toujours pas eu d'évolution tangible dans le sens des recommandations encore en suspens.

7. Le 31 août 2018, les autorités belges ont soumis des informations supplémentaires sur les développements en relation avec les recommandations toujours en suspens, qui ont servi de base au présent rapport, rédigé par Mme Patricia QUILLACQ au titre d'Andorre et Mme Cindy COUTINHO au titre du Luxembourg assisté par le Secrétariat du GRECO.

II. ANALYSE

Thème I – Incriminations

8. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé quatre recommandations à la Belgique au titre du Thème I. À ce jour, ces recommandations ont été mises en œuvre à l'exception de la recommandation iv qui est restée partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

9. *Le GRECO avait recommandé de i) prendre les mesures nécessaires pour clarifier, notamment à l'attention des praticiens, la portée de l'article 12bis du [titre préliminaire du] Code d'Instruction Criminelle (qui permet à la Belgique d'être compétente sur la base de l'article 17 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (ETS 173) dans tous les cas où les règles de droit interne ne satisferaient pas à l'article 17 paragraphe 1 en question), y compris le fait que la double incrimination n'est pas requise dans les dossiers de corruption et de trafic d'influence ; ii) examiner l'opportunité de retirer ou de ne pas renouveler la réserve effectuée à l'article 17 de la Convention.*
10. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée jusqu'à présent « partiellement mise en œuvre ». En réponse à la seconde partie de la recommandation, la réserve à l'article 17 de la Convention a été retirée avec effet au 1^{er} juillet 2010 – les autorités belges ayant en fait indiqué qu'elle ne se justifiait plus en l'état actuel de l'interprétation des textes (il a été considéré que le principe de compétence universelle posé par l'article 12bis du [titre préliminaire du] Code d'Instruction Criminelle (CIC) n'était pas limité à la matière humanitaire). Un projet de circulaire sur l'article 12bis CIC avait donc été préparé dans la foulée mais ensuite abandonné, au vu des implications d'une compétence universelle¹. La Belgique a en définitive choisi de modifier sa législation dans le sens de l'article 17 de la Convention. Les autorités belges ont toutefois indiqué qu'il avait été décidé de ne pas adapter provisoirement le cadre législatif dans la mesure où, selon le plan Justice et ses exposés d'orientation politique de 2015 et 2016, le ministre de la Justice avait manifesté l'intention de réécrire complètement le Code d'Instruction Criminelle. Le projet, depuis entamé, vise à simplifier et rendre plus efficiente la procédure pénale.
11. Les autorités belges indiquent désormais que la commission pluridisciplinaire d'experts désignés pour la réforme de la procédure pénale belge a élaboré une proposition cohérente de lignes de force par lesquelles la procédure pénale pourra se dérouler de manière plus simple et plus efficiente. En collaboration avec les services compétents du ministère de la Justice, les règles relatives à l'exercice de l'action publique à raison des crimes ou des délits commis hors du territoire du Royaume, figurant au Chapitre II du Titre préliminaire du Code d'Instruction Criminelle, ont été réexaminées de manière approfondie. Cette réflexion a pris en considération les différentes recommandations d'évaluations internationales, dont la recommandation du

¹ Une circulaire de portée générale sur la poursuite des faits de corruption a néanmoins été adoptée le 10 septembre 2015 sous la référence COL 11/2015 ; celle-ci n'aborde pas la question de l'applicabilité de l'article 12bis en relation avec les règles de compétence de l'article 17 paragraphe 1 de la Convention pénale.

GRECO ci-dessus. La commission susmentionnée propose notamment d'inscrire dans le futur code la compétence pour poursuivre des ressortissants belges et résidents établis en Belgique pour des faits de corruption et de trafic d'influence de fonctionnaires étrangers et de corruption privée, et la suppression de la condition de double incrimination. Elle propose aussi de supprimer la condition selon laquelle le suspect doit être trouvé en Belgique.

12. Les autorités indiquent toutefois que la réforme de la procédure pénale et la rédaction d'un nouveau code de procédure pénale sont un travail de longue haleine et que la commission pluridisciplinaire d'experts continue à se réunir. Les projets de textes qui ont déjà été rédigés ne sont pas encore accessibles au public. Les nouvelles règles sur la compétence extraterritoriale en matière de corruption ne sont donc pas encore adoptées.
13. Le GRECO note que le processus de refonte du code de procédure pénale est encore en cours. Il prend note de la volonté, à ce stade de la réforme, de prendre en compte la recommandation du GRECO en matière de compétence extraterritoriale dans les cas de corruption publique et privée à l'étranger. Néanmoins, le GRECO estime, notamment en l'absence d'un projet de libellé des dispositions concernées qui soit public, qu'il ne peut pas se prononcer et ne peut qu'encourager les autorités belges à mener à bien leurs efforts de réforme et à se conformer pleinement à la recommandation ci-dessus.
14. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Thème II – Transparence du financement des partis politiques

15. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 11 recommandations à la Belgique concernant le Thème II. À l'issue du Second Rapport de Conformité intérimaire, les recommandations i, v et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ; les recommandations ii, iv, vii, viii, ix, x et xi ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation iii est restée non mise en œuvre.

Recommandations ii, iii, iv, vii à xi.

16. *Le GRECO avait recommandé :*
 - *i) d'amender la loi du 4 juillet 1989 et les autres lois pertinentes pour que soient pris en compte les partis lorsqu'ils ne bénéficient pas de financement public fédéral ainsi que ii) d'introduire des critères permettant d'étendre plus systématiquement le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées, notamment les sections locales du parti, afin que le contrôle s'exerce aussi sur le niveau local (recommandation ii) ;*
 - *de mieux préciser dans la réglementation fédérale les obligations et responsabilités respectives incombant aux partis et à [leurs] composantes, en faisant en sorte que les flux financiers passent autant que possible par l'association de financement du parti (recommandation iii) ;*
 - *i) d'introduire l'enregistrement obligatoire des dons inférieurs à 125 euros aux partis et candidats ; ii) de favoriser le recours à des modalités modernes et plus sûres de versement des dons afin de permettre leur traçabilité ; iii) de préciser ou définir la notion de don afin d'une part d'encadrer les prestations gratuites ou inférieures à la valeur du marché, et d'autre part de mettre en cohérence le sponsoring et les règles existantes en*

matière de dons ; iv) d'inviter le cas échéant les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (recommandation iv) ;

- *i) d'introduire, dans le respect des principes constitutionnels, une obligation pour les partis/candidats aux élections de publier les donations individuelles dont la valeur est supérieure à un certain seuil, en même temps que l'identité du donateur ; ii) d'inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (recommandation vii) ;*
- *i) de mettre en place un système – éventuellement unifié – de contrôle du financement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat ; ii) d'inviter les régions à prendre en compte cette recommandation dans le cas où la création d'un système unifié s'avèrerait trop difficile dans le contexte institutionnel du pays (recommandation viii) ;*
- *i) de convenir avec l'Institut des Réviseurs d'Entreprises de normes plus exigeantes en matière d'audit des comptes des partis politiques, y compris des règles visant à assurer l'indépendance nécessaire des réviseurs et ii) d'examiner l'opportunité d'étendre les obligations d'audit au-delà des comptes annuels des partis pour couvrir notamment leurs rapports sur les dépenses électorales (recommandation ix) ;*
- *i) de faire en sorte que si un parti manque à ses obligations tirées de la loi du 4 juillet 1989 (ou d'autres textes pertinents) et encourrait normalement la perte du financement fédéral, cela se traduise par une perte de l'ensemble des prestations dont il bénéficie dans le pays au titre de l'aide publique ; ii) d'inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (recommandation x) ;*
- *i) de clarifier les compétences des autorités appelées à se prononcer sur les peines applicables en cas de manquement aux règles sur le financement politique ; ii) d'assurer une échelle de sanctions davantage proportionnées et dissuasives pour les divers manquements des partis et candidats (par exemple en généralisant l'inéligibilité, en diversifiant les peines, en alourdissant les peines pénales et en prévoyant des règles sur la récidive) ; iii) d'inviter, le cas échéant, les régions à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (recommandation xi).*

17. Le GRECO renvoie au Deuxième Rapport de Conformité pour le détail des travaux et réformes législatives conduites à ce jour, notamment par un paquet législatif de quatre lois adoptés en novembre et décembre 2013 et publiées au *Moniteur belge* du 31 janvier 2014² (p. 8546, p. 8592, p. 8664, p. 8675), amendant les règles sur le financement des partis politiques et celles sur le financement des campagnes électorales au niveau fédéral et des entités régionales.

18. Un Groupe de travail « partis politiques » a ensuite été réinstallé en 2015, notamment pour revoir les statuts et le règlement intérieur de la Commission de contrôle et élaborer un nouveau modèle de format financier pour les partis politiques mais aussi afin de poursuivre la mise en œuvre des recommandations pendantes du GRECO. Du fait des retards dans la mise en place de ces

² Voir www.senate.be/actueel/homepage/Staatsvorming/Moniteur_%20du_31-01-2014.pdf. Les autorités précisait que certaines des dispositions de ces textes sont entrées en vigueur le jour de leur publication au *Moniteur belge*, d'autres sont entrées en vigueur le jour des élections du 25 mai 2014, et que d'autres entreraient en vigueur à la date fixée par la loi (par exemple le 1^{er} janvier 2015).

structures et dans l'adoption du nouveau format financier, l'entrée en vigueur de la nouvelle législation a dû être reportée au 1^{er} janvier 2016, y compris le dépôt des comptes selon le nouveau format en 2016 au titre de l'année 2015 (loi du 11 juin 2015 – *Moniteur belge* du 22 juin 2015³).

19. Le 1^{er} janvier 2015, la nouvelle réglementation en matière de *sponsoring* – signalée dans le rapport de mars 2016 – est entrée en vigueur (*cf.* recommandation iv). Compte tenu de la complexité de la réglementation, il est actuellement envisagé au sein du Groupe de travail "Partis politiques" et de la Commission de contrôle d'adapter cette réglementation, voire de supprimer le système de *sponsoring*. Dans son premier Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a été heureux d'apprendre qu'une révision de la réglementation du *sponsoring* était envisagée. Il avait en effet relevé que la légalisation dans les textes des soutiens indirects de personnes morales était en contradiction avec la législation fédérale qui interdit en principe les dons de personnes morales sous quelque forme que ce soit. Les discussions en la matière se poursuivraient encore (*cf.* recommandation iv).
20. En parallèle des travaux du Groupe de travail susmentionné, les parlements des entités fédérées ont finalement été associés aux travaux au niveau fédéral (voir le premier Addendum au Deuxième Rapport de Conformité). Par ailleurs, s'agissant des recommandations iv à viii, x et xi (voir également les informations présentées dans le Deuxième Rapport de Conformité), le Parlement flamand a adopté le décret du 3 juin 2016 concernant la transposition des recommandations du GRECO. Le GRECO a néanmoins rappelé dans le premier Addendum au Deuxième Rapport de Conformité que ses recommandations sont adressées au niveau fédéral du pays.
21. Il est ressorti par ailleurs d'un avis du Conseil d'État du 18 juillet 2016 sur un avant-projet de décret de la Région flamande que le législateur fédéral serait tout de même compétent pour fixer les normes en matière de limitation des dépenses électorales pour les élections locales et provinciales, y compris des moyens affectés à la campagne. Le GRECO a estimé, dans le premier addendum au Deuxième Rapport de Conformité, que ce développement jurisprudentiel pourrait contribuer à accélérer l'harmonisation de la réglementation sur la transparence du financement politique, à défaut d'une éventuelle unification de la supervision (suggérée par la recommandation viii).
22. Les autorités belges indiquent à présent que depuis le dernier état des lieux, la situation n'a malheureusement pas évolué. Les deux groupes de travail de la Chambre des représentants, le groupe « partis politiques » et le groupe « renouveau politique » ont adopté des rapports sur leurs travaux en juillet 2017⁴. Ces groupes se sont surtout penchés sur les recommandations du GRECO qui ont été formulées dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation. Le financement des partis politiques n'a été traité qu'indirectement.
23. Le GRECO note les travaux engagés sur diverses questions liées aux partis politiques mais ne peut que regretter qu'il n'y ait pas eu d'avancée tangible sur la mise en œuvre des recommandations demeurant en suspens. Il maintient dès lors ses conclusions précédentes sur lesdites recommandations.
24. Le GRECO conclut que les recommandations ii, iv, vii, viii, ix, x et xi restent partiellement mises en œuvre et que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

³ www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lq.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2015061105

⁴ www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2584/54K2584001.pdf ; www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2608/54K2608001.pdf

III. CONCLUSIONS

25. **Avec l'adoption de ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Belgique, le GRECO conclut que, sur quinze recommandations adressées à la Belgique, six au total ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Huit demeurent partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.**
26. Plus précisément, concernant le Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii et iii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ; la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, v et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ; les recommandations ii, iv, vii, viii, ix, x et xi restent partiellement mises en œuvre et la recommandation iii reste non mise en œuvre.
27. Concernant le Thème I – Incriminations, le GRECO note qu'un certain nombre d'avancées ont eu lieu. Le GRECO salue notamment l'adoption le 28 janvier 2016 d'amendements législatifs et d'une circulaire qui ont consacré définitivement la notion de « réception » dans la définition pénale des infractions de corruption passive. Le GRECO se félicite également de la levée de la réserve faite à l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption. Il note aussi le fait que dans le cadre des travaux en cours sur la refonte du Code d'instruction criminelle les dispositions établissant la compétence extraterritoriale de la Belgique devraient être modifiées de façon à se conformer à l'article 17 susmentionné. Par ailleurs, le GRECO note que, conformément à ses attentes, les autorités ont examiné, d'une part, l'opportunité reformuler les incriminations de corruption dans le secteur privé de l'article 504bis du code pénal et de ne pas maintenir leur réserve faite au titre des articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption et, d'autre part, l'opportunité d'incriminer le trafic d'influence conformément aux divers éléments de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption et de ne pas maintenir la réserve audit article de la Convention. Les réserves ont toutefois été maintenues. Globalement, le GRECO est satisfait que des avancées positives ont eu lieu pour mettre en œuvre ses recommandations du Thème I et encourage les autorités belges à mener à bien la refonte actuelle du Code d'instruction criminelle de manière à se conformer à l'unique recommandation encore partiellement en suspens.
28. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, le GRECO note que des travaux sont menés depuis de nombreuses années par la Commission parlementaire de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques et de ses groupes de travail, notamment pour améliorer la législation relative au financement des partis et des campagnes électorales. Ces travaux ont impliqués au fil du temps les différents partis politiques ainsi que les parlements des entités fédérées, ces dernières ayant été invitées à donner suite aux recommandations du GRECO dans leur sphère de compétence. Certains progrès ont été enregistrés, notamment par le biais d'amendements législatifs allant dans le sens des attentes concernant la transparence et le contrôle du financement politique. La Belgique a notamment pris des mesures : pour assurer l'application de la réglementation également aux partis politiques qui ne bénéficient pas d'aides publiques au niveau fédéral, pour renforcer le dispositif de supervision et mettre en place un éventail plus large, proportionné et efficace de sanctions, pour améliorer la traçabilité des dons, pour allonger le périmètre comptable de la campagne électorale de trois à quatre mois (afin que les déclarations reflètent mieux la réalité des ressources et dépenses afférentes à ces campagnes), et pour allonger la période de conservation des pièces relatives aux dépenses électorales.

29. Les travaux parlementaires engagés par les groupes de travail de la Commission parlementaire de contrôle des dépenses électorales et de la compatibilité des partis politiques ont donné lieu à deux rapports adoptés en juillet 2017 mais le GRECO est fort déçu de noter que la question du financement des partis politiques n'a pas été véritablement traitée dans ces rapports alors même que de nombreux aspects des recommandations du Rapport d'Évaluation demeurent en suspens plus de neuf ans plus tard, dont le manque d'indépendance opérationnelle de l'organe de contrôle (la Commission de contrôle fédérale) vis-à-vis des partis politiques et de leur influence, l'absence de critères pour étendre le périmètre comptable des partis à leurs structures locales, le manque de transparence concernant les soutiens privés aux partis/candidats aux élections et la situation ambiguë concernant le soutien par des personnes morales tombant sous la définition de *sponsoring*. Aussi, tout en notant les progrès qui ont été effectués au fil des ans, le GRECO invite instamment les autorités à donner une nouvelle impulsion aux travaux en cours, spécifiquement en matière de transparence du financement des partis politiques, afin de répondre aux exigences des recommandations qui n'ont pas été pleinement mises en œuvre (recommandations ii, iii, iv, vii, viii, ix, x et xi).
30. L'adoption de ce deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du troisième cycle concernant la Belgique. Toutefois, au vu du nombre de recommandations encore en suspens, tout particulièrement sur la transparence du financement des partis politiques, les autorités belges s'engagent à informer le GRECO des avancées futures concernant la pleine mise en œuvre desdites recommandations.
31. Enfin, le GRECO invite les autorités belges à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire vers le néerlandais (et éventuellement l'allemand) et à rendre cette (ces) traduction(s) publique(s).