



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 1

ANNEXE

BELGIQUE

au

Rapport Anticorruption de l'UE

BELGIQUE

1. INTRODUCTION – PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre anticorruption

Approche stratégique. Au niveau fédéral, pour des motifs d'ordre constitutionnel, la Belgique ne dispose pas d'une stratégie globale de lutte contre la corruption. Néanmoins, les diverses initiatives régionales existantes visant à accroître l'intégrité offrent un cadre bien développé en matière de prévention. Le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) a recommandé à la Belgique, dans le cadre de son évaluation de deuxième cycle, de procéder à un examen systématique des risques de corruption au sein de l'administration publique belge et à une évaluation des mesures introduites pour combattre la corruption, mais a conclu en 2009 que sa recommandation n'avait été que partiellement suivie.¹ L'accord de coalition conclu en 2011 ne mentionnait que brièvement la promotion de l'intégrité au niveau politique². À l'échelon fédéral, la corruption n'est pas considérée comme une priorité, en dépit des récentes affaires de corruption impliquant divers organismes publics, la police et le système judiciaire. Avant 2011, la lutte contre la corruption était considérée comme une question de sécurité par la police nationale et s'inscrivait donc dans le cadre de la stratégie de sécurité du gouvernement, mais elle n'est plus mentionnée comme un domaine prioritaire.³

Cadre juridique. Si le cadre juridique devant permettre de combattre efficacement la corruption est globalement en place, un certain nombre de recommandations du GRECO relatives au droit pénal (couvrant notamment le trafic d'influence et la double incrimination) et au financement des partis restent inappliquées ou partiellement appliquées depuis longtemps. En 2011, le GRECO a conclu que la Belgique n'avait appliqué ou traité de manière satisfaisante qu'une seule des 15 recommandations formulées dans le rapport d'évaluation de troisième cycle.⁴ Par conséquent, il a jugé l'application des recommandations comme étant «globalement insuffisante».⁵ Aucune action législative n'a suivi au niveau fédéral et la situation est restée inchangée jusqu'à la publication du rapport de conformité intérimaire, qui a conclu qu'en tout, trois recommandations avaient été appliquées en 2013.⁶

Cadre institutionnel. Au niveau fédéral, le Bureau d'éthique et de déontologie administratives coordonne la politique en matière d'intégrité.⁷ La contribution institutionnelle des organismes publics de lutte contre la corruption varie d'une région à l'autre. Par exemple, la région de Flandre a associé le Médiateur flamand à son système de protection des lanceurs d'alerte.⁸ De surcroît, les Régions flamande, wallonne et bruxelloise disposent de leur propre service d'audit interne. Seul le service d'audit de la Région flamande est doté de pouvoirs

¹ Deuxième cycle d'évaluation - Addendum au rapport de conformité sur la Belgique; Greco RC-II (2006) 9F Addendum http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2%282006%299_Add_Belgium_FR.pdf

² <http://www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement>

³ Plan national de sécurité 2008–2011 <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/PNS2008-2011.pdf>; Plan national de sécurité 2012–2015; <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/PNS2012-2015.pdf>

⁴ Greco RC-III (2011) 6F, adopté lors de sa 51^e réunion plénière (27 mai 2011).

⁵ Troisième cycle d'évaluation, rapport de conformité intérimaire, Greco RC-III (2012) 5F Rapport intérimaire.

⁶ Le second rapport de conformité intérimaire a été adopté en 2013, mais n'a pas encore été rendu public.

⁷ Bureau d'éthique et de déontologie administratives, créé en juillet 2006.

⁸ http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Internet_ethiek_voorstelling

⁸ <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792>

d'enquête.⁹ Lorsqu'il constate des activités criminelles, il transmet le dossier au procureur public. Des recherches universitaires, portant notamment sur l'indice de qualité de la gouvernance, font état de disparités entre la Flandre et la Wallonie pour ce qui est de la perception de la corruption: si la première figure parmi les régions les plus performantes de l'UE, la dernière fait partie de la seconde moitié du classement des régions examinées de l'Union.¹⁰

Sondages d'opinion

Enquêtes de perception. Selon l'Eurobaromètre spécial 2013¹¹, 67 % de la population belge est d'avis que la corruption est répandue en Belgique. Ce pourcentage est inférieur à la moyenne de l'UE (76 %).¹²

Vécu de la corruption. La petite corruption semble assez rare: 12 % des répondants se sont sentis victimes de la corruption dans leur vie quotidienne (contre 26 % dans l'UE), et 3 % des personnes ayant fait appel aux institutions mentionnées dans l'enquête auraient payé un pot-de-vin au cours des douze derniers mois (moyenne de l'UE: 4 %).

Sondages réalisés auprès des entreprises. Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 réalisé auprès des entreprises, les représentants du monde de l'entreprise ont classé la Belgique parmi les pays les moins corrompus sur la base d'une question posée à une sélection de représentants d'entreprises ayant participé à un marché public; seuls 47 % ont déclaré que la corruption était répandue, contre une moyenne de 75 % dans l'UE.¹³ 38 % des représentants d'entreprises considèrent la corruption comme un obstacle à l'activité économique en Belgique (un pourcentage tout juste inférieur à la moyenne de l'UE), tandis que 46 % pensent que le népotisme et le favoritisme constituent un problème pour faire des affaires (un pourcentage supérieur à la moyenne de 41 %). 6 % de ceux qui ont participé à un marché public au cours des trois dernières années ont affirmé ne pas avoir remporté le marché à cause de la corruption, un chiffre peu élevé par rapport à la moyenne de l'UE (32 %). Bien qu'elles semblent exister, toutes les pratiques négatives liées aux marchés publics sont moins fréquentes qu'en moyenne dans l'UE. Les répondants en Belgique ont fait état de spécifications taillées sur mesure pour certaines entreprises dans 45 % des cas. Les offres collusoires ont été présentées comme une pratique courante par 36 % des répondants. En outre, 45 % ont relevé des conflits d'intérêts dans l'évaluation des offres et 35 % ont cité des critères de sélection ou d'évaluation peu clairs. D'après le rapport global sur la compétitivité 2013-2014 du Forum économique mondial, la Belgique se classe au 17^e rang des économies les plus compétitives au monde (sur 152 pays).¹⁴

Questions de fond

⁹ Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) <http://www2.vlaanderen.be/doelbewustmanagement/>

¹⁰ À la 59^e place pour la Flandre, contre la 133^e pour la Wallonie. From Åland to Ankara: European Quality of Government Index http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1455/1455551_2013_11_charron.pdf

¹¹ Eurobaromètre spécial n° 397. Des enquêtes nationales font une appréciation similaire: un dixième de la population a été confronté à la corruption au cours de l'année précédente, 3 % ont avoué avoir payé un pot-de-vin. L'expérience indirecte de la corruption est plus répandue, 43 % de la population ayant eu vent d'actes de corruption dans leur entourage.

Enquête en ligne d'Ipsos, le 13 juin 2011. <http://www.ipsos.cz/tiskove-zpravy/quo-vadis-korupce>.

¹² Eurobaromètre spécial 2013.

¹³ Sondage Eurobaromètre flash 2013 auprès des entreprises.

¹⁴ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

Secteur privé. La Belgique avait transposé la décision-cadre 2003/568/JAI relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé en 2007.¹⁵

Corruption transnationale. Le nombre réduit de cas de corruption transnationale détectés impose d'enregistrer des résultats en matière de poursuites portant sur ce type de cas. Bien que l'enquête soit en cours dans six cas et que des poursuites aient été engagées dans un autre cas, pas un seul ressortissant ou entreprise belge n'a été poursuivi à ce jour dans une affaire de corruption transnationale.¹⁶

Dans le dernier indice des corrupteurs de Transparency International, à partir de 2011, la Belgique a obtenu une note de 8,7 (sur 10), qui témoigne de la faible ampleur de la corruption dans les transactions commerciales internationales. L'approche de la Belgique en matière de lutte contre la corruption dans les relations commerciales internationales est formulée dans un document du gouvernement fédéral de 2008 sur la prévention de la corruption dans le monde de l'entreprise¹⁷, dans lequel il sensibilise les entreprises présentes sur les marchés internationaux aux risques et aux conséquences de la corruption. Cependant, Transparency International, dans son dernier rapport de suivi relatif à la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, affirmait que l'application de la Convention en Belgique était très limitée et que les enquêtes et poursuites portant sur des actes de corruption dans des transactions commerciales internationales étaient insuffisantes en raison du manque de ressources du système judiciaire.¹⁸ En 2013, l'OCDE a recommandé une série exhaustive de mesures visant à combattre plus efficacement la corruption transnationale.¹⁹ Le groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption transnationale a été déçu par le peu de priorité accordé par la Belgique à la lutte contre la corruption de fonctionnaires étrangers, y compris par le manque de ressources consacrées aux enquêtes, aux poursuites et aux condamnations dans ces affaires, qui, dans certains cas de corruption transnationale, ont empêché l'ouverture d'une enquête et conduit au classement de l'affaire et à la prescription des faits.

Dispositif d'alerte. La législation complète relative à la protection des lanceurs d'alerte au niveau de l'administration fédérale entrera en vigueur le 4 avril 2014.²⁰ Auparavant, il n'existait aucune protection globale des fonctionnaires de l'administration fédérale souhaitant dénoncer des pratiques illégales et des atteintes à l'intégrité, si ce n'est des dispositions interdisant les discriminations et le harcèlement. La loi prévoit aussi une consultation préliminaire obligatoire pour les lanceurs d'alerte, dans le but de leur éviter des représailles. Les enquêtes visant des atteintes présumées à l'intégrité seront coordonnées par le Médiateur fédéral. Un dispositif de protection des lanceurs d'alerte existe depuis 2004 au sein de l'administration flamande, où le Médiateur offre un canal de communication externe et une protection aux personnes qui ne sont pas en mesure de témoigner sur leur propre lieu de

¹⁵ Document de travail des services de la Commission - Annexe au rapport de la Commission fondé sur l'article 9 de la décision-cadre 2003/568/JAI du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé [COM(2007) 328 final], Bruxelles, le 18.6.2007; SEC(2007) 808.

¹⁶ Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre, par la Belgique, de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, 2013 <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/BelgiquePhase3FR.pdf>.

¹⁷ *La corruption? Pas dans notre entreprise...* http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/BROCHURE_CORRUPTION_FR_LowRes.pdf

¹⁸ *Exporting corruption? Country enforcement of the OECD anti-bribery convention. Progress report 2012.* http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention

¹⁹ Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre, par la Belgique, de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/BelgiquePhase3FR.pdf>.

²⁰ *Loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel.*

travail. Le Parlement flamand a encore renforcé ce dispositif dans un décret en 2012.²¹ Alors que le Médiateur était tenu, auparavant, de communiquer l'identité du lanceur d'alerte au chef de l'administration, le nouveau décret permet de tenir le nom du lanceur d'alerte confidentiel pendant un certain temps et prévoit la possibilité, pour ce dernier, d'être transféré à une autre fonction dans une autre organisation de l'administration flamande, au même niveau de poste et sans perte de revenus.

Transparence des activités de lobbying. Il n'existe aucune obligation particulière concernant l'enregistrement des lobbyistes ou la déclaration de contacts entre des fonctionnaires et des lobbyistes en Belgique. Le code de déontologie destiné aux députés du Parlement flamand mentionne les contacts avec des citoyens, des groupes et des institutions sans établir de règles en matière de déclaration.²² Les règles de bonne conduite adoptées en Wallonie ne disent rien sur cette question.²³

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

Prévention de la corruption

L'approche de la prévention et de la détection de la corruption varie considérablement selon le niveau d'administration (fédéral, régional et local). Si, au sein de l'administration fédérale, certaines initiatives en matière d'intégrité ont été mises en place et les règles d'audit interne ont été durcies, il manque encore une politique de prévention globale. Au niveau fédéral, le Bureau d'éthique et de déontologie administratives coordonne la politique en matière d'intégrité, mais ne dispose que de ressources humaines limitées à cinq personnes.²⁴

Au niveau régional, les documents de la Wallonie et de Bruxelles en la matière ne se concentrent pas sur les questions d'intégrité, de transparence ou de lutte contre la corruption.²⁵ Le gouvernement flamand²⁶ a élaboré une politique en matière d'intégrité visant à prévenir et à combattre la fraude et la corruption au sein de son administration. Cette politique repose sur trois piliers: prévention; surveillance et détection; réaction et sanction. L'intégrité y est définie comme le fait d'agir conformément à des normes et valeurs, écrites ou non, qui renferment des notions telles que l'honnêteté, l'intégrité, la diligence, la pureté de l'intention, la volonté d'agir de bonne foi, la crédibilité et la fiabilité. Cette politique défend donc une conception large de l'intégrité et part du principe que les fonctionnaires flamands doivent respecter et promouvoir ces notions. Elle est considérée comme un instrument important pour gagner la confiance des citoyens et du monde de l'entreprise.

Bonnes pratiques: le programme d'intégrité en Région flamande

²¹ <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792> Le nouveau décret a été promulgué le 9 novembre 2012 et publié le 7 décembre 2012. http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html

²² *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking*, Gedr.Stuk, 7-A (1998-1999) – Nr. 1. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1998-1999/g7a-1.pdf>

²³ *Charte de bonne conduite administrative* <http://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?linkpdf=3640&mode=popup>

²⁴ http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Internet_ethiek_voorstelling

²⁵ http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/fileadmin/sites/portail/upload/portail_super_editor/Docs/declaration_politique_communautaire.pdf

²⁶ <http://www.bestuurszaken.be/integriteit>

Plusieurs outils ont été conçus pour mettre en pratique cette politique. Ils incluent notamment: 1) un code de déontologie destiné au personnel de l'administration régionale/flamande²⁷, 2) un guide relatif à une politique en matière d'intégrité spécifiquement conçue pour les fonctions vulnérables au sein de l'administration, 3) un guide visant à présenter les règles en matière d'intégrité au personnel nouvellement recruté, 4) un ensemble d'outils permettant de communiquer sur l'intégrité et les atteintes à celle-ci, 5) un code spécifique pour le personnel d'encadrement, fondé sur 12 principes, 6) des activités de détection (de comportements suspects) et des audits légaux (enquête interne en cas de suspicion) fondés sur une analyse des risques, 7) des règles et procédures de protection des lanceurs d'alerte, 8) des formations, 9) un coordinateur chargé des questions d'intégrité (un spécialiste dont la mission est de mettre en œuvre et de développer la politique interne en matière d'intégrité et vers lequel le personnel peut se tourner pour obtenir des conseils), et 10) un réseau d'acteurs chargés de questions d'intégrité qui exercent tous des fonctions bien spécifiques et contribuent à promouvoir la politique en matière d'intégrité (p. ex. les médiateurs flamands, le service d'audit interne, etc.). La Région flamande dispose d'un coordinateur chargé des questions d'intégrité qui coordonne les diverses initiatives locales en la matière au sein des administrations publiques, lesquelles emploient environ 50 000 personnes.²⁸

En dehors de l'administration, des outils renforçant l'intégrité ont également été mis en place au niveau politique. Depuis le 1^{er} janvier 1998, les députés du Parlement (régional) flamand sont soumis à un code de déontologie²⁹, qui établit le cadre dans lequel ils peuvent exercer correctement leur mandat. Ce code définit clairement des pratiques illégales telles que le clientélisme, le favoritisme administratif, le lobbying ou toute influence indue sur des actes administratifs. Depuis le 1^{er} janvier 2008, les ministres du gouvernement flamand et les membres du personnel de leurs cabinets ont été tenus de respecter des codes de déontologie spécifiques. Par exemple, il est interdit aux membres des cabinets de fournir des conseils stratégiques dans des dossiers liés à des associations, institutions ou entreprises dans lesquels ils ont ou ont eu un intérêt (direct ou indirect).

Enfin, des campagnes de sensibilisation sont menées dans le cadre de la politique en matière d'intégrité, consistant par exemple à distribuer des (faux) tickets de cinéma gratuits au dos desquels il est mentionné «ne vous êtes-vous jamais demandé pourquoi ils vous donnaient des tickets de cinéma?».

Les autorités locales ont réagi diversement aux risques de corruption. Les initiatives prises semblent dépendre davantage d'une motivation individuelle que d'une stratégie coordonnée. Quelques communes ont mis sur pied un programme de formation destiné à leurs fonctionnaires ou élaboré des lignes directrices relatives aux cadeaux et événements sociaux, d'autres sélectionnent des demandeurs d'emploi en fonction de leur approche de l'éthique et d'autres encore ont mis en place des systèmes d'alerte.

En 2005, le Parlement wallon a promulgué un décret modifiant l'article L1122-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), en vue d'imposer à chaque conseil local

²⁷ Il existe un code similaire pour le personnel de l'administration de la Communauté française (Arrêté du gouvernement de la Communauté française portant le Code de déontologie des membres du personnel des services du gouvernement de la Communauté française et de certains organismes d'intérêt public).

²⁸ http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/27731_000.pdf

²⁹ <http://www.governance-flanders.be/integrity>

²⁹ Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking, Gedr.Stuk, 7-A (1998-1999) – Nr. 1. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1998-1999/g7a-1.pdf>

d'adopter des règles de déontologie et d'aborder les questions d'éthique dans son règlement intérieur. La VVSG, l'association flamande des villes et communes, a élaboré un modèle de code standard destiné aux responsables politiques locaux qui porte sur l'administration des services communaux.³⁰ Un certain nombre de collectivités locales disposent donc d'un code de déontologie destiné aux membres de leur conseil local. Pourtant, des allégations de corruption ont été formulées à l'encontre d'autorités locales. Certains cas notables au niveau local, notamment ceux dans lesquels le même parti politique a occupé pendant longtemps une position dominante, montrent que les conflits d'intérêts et les abus de pouvoir sont des problèmes à traiter dans le cadre d'une approche coordonnée.³¹

Dans les quelques cas où une politique proactive de lutte contre la corruption a été mise en œuvre, cette politique a été une réponse à une affaire importante de corruption. La ville d'Anvers a adopté une attitude très ferme vis-à-vis de la corruption et de la fraude après le «scandale des cartes Visa», qui avait vu des fonctionnaires utiliser leur carte de crédit professionnelle pour effectuer des achats personnels.³² Réagissant à des allégations de corruption dans une affaire complexe impliquant des responsables politiques, des sénateurs et des représentants du secteur de la construction, la ville de Charleroi a également déployé des efforts pour sensibiliser davantage son personnel à l'intégrité et dispose à présent d'un code de déontologie qui est considéré comme un modèle au niveau des autorités locales.³³ Il n'est toutefois pas certain que le Bureau créé à Charleroi pour superviser les questions d'intégrité poursuive ses activités après 2014, date de fin de son premier mandat.

Conflits d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale

Le document stratégique le plus détaillé visant à prévenir les conflits d'intérêts et la corruption politique au niveau fédéral ou régional en Belgique est le code de déontologie destiné aux députés du Parlement flamand et aux ministres du gouvernement flamand (et aux membres du personnel de leurs cabinets), qui définit des règles régissant leurs rapports avec les citoyens de Flandre.³⁴ L'accord de coalition³⁵ du gouvernement national du 1^{er} décembre 2011 comporte un chapitre sur l'éthique en politique qui souligne la nécessité d'encourager le Parlement national et tous les autres parlements régionaux à œuvrer à l'actualisation des règles de déontologie et en matière de conflits d'intérêts. Il envisage également la création d'une commission de déontologie indépendante chargée d'élaborer un projet de code de déontologie destiné au Parlement national. Ce code devrait également contenir des dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Cet engagement n'a pas été respecté jusqu'à présent et d'autres initiatives similaires ont échoué par le passé³⁶. Il importe donc que ces engagements soient maintenus à l'ordre du jour et qu'au-delà même du Parlement national, des codes et

³⁰ *Deontologische code voor lokale mandatarissen inzake dienstverlening aan de bevolking*, VVSG-tekst t.b.v.. Gemeenten en OCMW's.

http://www.vvsg.be/werking_organisatie/gemeentedecreet/documents/deontologische%20code%20mandatarissen%20%28nieuwe%20versie%29.pdf

³¹ Une affaire de corruption dans le secteur du logement social remontant à 2005 illustre cette problématique. Lors du jugement en première instance, le juge a constaté dans sa motivation une «violation flagrante de l'intérêt public» et de «règles de la démocratie au profit des intérêts personnels, financiers ou électoraux». Certains volets de l'affaire sont toujours en cours de procès.

³² http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20081008-5

³³ <http://www.uvcw.be/articles/1,354,1,0,3820.htm>

³⁴ *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking* (code de déontologie applicable aux députés du Parlement flamand et relatif à la prestation des services destinés au public). Disponible à l'adresse suivante: http://www.vlaamsparlement.be/vp/vlaamsevolksvertegenwoordigers/deontologische_code.html.

³⁵ <http://www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement>

³⁶ <http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=50334005>

mécanismes de déontologie visant à prévenir la corruption et les conflits d'intérêts soient mis en place pour les députés de tous les parlements régionaux, ainsi que pour les ministres de tous les échelons de pouvoir et les membres du personnel de leurs cabinets. L'adoption de tels codes devrait aller de pair avec la création de mécanismes de contrôle garantissant leur application correcte.

Afin de prévenir les conflits d'intérêts, les députés et responsables élus sont tenus de soumettre une déclaration d'intérêts à la Cour des comptes au moins une fois par an.³⁷ Ces informations ont été publiées pour la première fois en 2012.³⁸ Les députés et responsables élus doivent également fournir une déclaration de patrimoine depuis 2005.³⁹ Si la Cour des comptes fournit d'amples détails sur la manière d'effectuer les déclarations requises, aucune information n'est disponible sur l'efficacité du mécanisme de contrôle. L'information la plus importante communiquée par la Cour des comptes est la liste des personnes qui n'ont pas soumis leur déclaration.⁴⁰ Un tel manquement peut être sanctionné d'une amende pouvant atteindre 5 000 EUR. Il n'y a pas de données disponibles sur l'application effective de cette disposition, bien qu'au moins une personne ait apparemment été sanctionnée. Les déclarations de patrimoine sont envoyées sous pli fermé et ouvertes uniquement en cas d'enquête judiciaire. Les déclarations ne sont pas contrôlées efficacement dans la pratique, du fait de l'absence de contrôle institutionnalisé et d'accès public à toute donnée relative aux déclarations de patrimoine.

Intégrité au sein de l'administration publique

Le cadre déontologique actuel de l'administration publique fédérale est traité dans deux circulaires datant de 2007⁴¹ et 2010⁴². La circulaire de 2007 définit de manière détaillée des principes tels que la neutralité, la loyauté, le respect et le professionnalisme. La circulaire de 2010 concerne les conflits d'intérêts dans le contexte des marchés publics et est également applicable aux membres du gouvernement fédéral.

Le cas de la Régie des Bâtiments du gouvernement fédéral a été un tournant pour la politique en matière d'intégrité et l'élaboration de règles claires relatives aux conflits d'intérêts.⁴³ Une enquête a été ouverte après le dépôt d'une plainte anonyme auprès de l'autorité chargée des poursuites. Des enseignements ont été tirés de cette affaire⁴⁴; ils se fondent sur des études externes, dont une sur la vulnérabilité à l'égard de la fraude, un audit légal visant des ordres de paiement et un audit externe relatif à la construction de tribunaux à Gand et à Anvers. En outre, le contrôle exercé sur la Régie et l'attribution des marchés publics au sein de celle-ci a été renforcé. Des mesures ont été prises pour accroître la transparence des procédures d'attribution des marchés de petite taille. Des cours de formation et des initiatives de sensibilisation ont été mis sur pied, tandis que des «responsables de la conformité» ont été nommés pour permettre au personnel de signaler des irrégularités en toute sécurité. Si cette dernière mesure est une initiative louable, elle ne peut en aucune manière se substituer à un

³⁷ Les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 rel. à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine et celles du 26 juin 2004.

³⁸ http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/08/14_1.pdf

³⁹ <https://www.ccrek.be/FR/MandatsPatrimoine.html>

⁴⁰ Rapport annuel 2012 (15 juillet 2013); <https://www.ccrek.be/FR/Publications/PublicationsRecentes.html>

⁴¹ Circulaire n° 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale. http://www.fedweb.belgium.be/fr/reglementation/20070817_cir_573_cadre_deontologique.jsp

⁴² Circulaire du 21 juin 2010: Marchés publics – Déontologie
http://www.fedweb.belgium.be/fr/reglementation/20100621_circ_marches_publics.jsp

⁴³ La Régie des Bâtiments gère environ huit millions de m² répartis entre quelque 1 500 bâtiments dans tout le pays, qui sont à la fois détenus et loués par le gouvernement fédéral.

⁴⁴ Voir les réponses à plusieurs questions parlementaires <http://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/52/ac574x.pdf>

processus d'alerte global, lequel aurait permis d'éviter ces pratiques de corruption à grande échelle ayant impliqué des hauts fonctionnaires pendant plusieurs années. Dans un souci de sensibilisation, les autorités ont également publié un manuel d'information intitulé *Manuel de référence pour une gestion qualitative de chantier*.⁴⁵

Il n'existe pas d'agence fédérale chargée d'effectuer des audits administratifs et de traiter les questions de prévention de la corruption au sein de l'administration publique. Toutes les régions disposent de leur service d'audit interne, doté chacun de ses propres compétences et prenant ses propres mesures.⁴⁶ Certains volets des missions d'audit sont répartis entre la Cour des comptes fédérale, le service d'audit interne régional et des auditeurs externes. Pour éviter une duplication des tâches, la Flandre a formalisé la coopération entre les services d'audit concernés.⁴⁷ Le protocole d'accord porte sur l'échange d'informations en matière de stratégie et de planification, le suivi et l'analyse de risques, l'établissement de rapports, les méthodologies de contrôle, les manuels et les bonnes pratiques.

Poursuites en matière de corruption

Le nombre de condamnations dans des cas de corruption de personnes chargées de services publics a oscillé entre 19 et 35 par an au cours de la période 2000-2006.⁴⁸ La toute première analyse stratégique relative à la corruption en Belgique a été réalisée en 2002 (sur la base de statistiques recueillies de 1996 à 2000 auprès des cinq principaux parquets). Le second rapport, une analyse de la vulnérabilité à l'égard de la corruption applicable aux marchés publics, date de 2008. Ces deux documents ont constitué la base d'une analyse de profil réalisée en 2009⁴⁹ par le service chargé de la lutte contre la criminalité économique et financière. Cette analyse a révélé un risque de corruption au sein des services de police et parmi les fonctionnaires fédéraux (de haut rang).

Le nombre d'affaires de corruption ayant donné lieu récemment à des poursuites paraît faible.⁵⁰ Dans son rapport annuel (2010-2011), le Collège des procureurs généraux a soumis des recommandations⁵¹ en vertu desquelles la Belgique devrait mettre des capacités suffisantes à la disposition de la police et veiller à ce que les procédures pénales qui se prolongent ne donnent pas lieu à une prescription des faits. Le procureur général de la Cour d'appel de Gand a fait état, dans son rapport annuel, de la capacité limitée du système judiciaire belge à instruire des affaires pénales complexes. Le rapport annuel du Collège des procureurs généraux publié en octobre 2012 a également indiqué que la lutte contre la corruption (et la criminalité organisée en général) n'était pas traitée de manière suffisamment prioritaire en Belgique.

⁴⁵ http://www.buildingsagency.be/120109_integr_FR.pdf

⁴⁶ L'IAVA, le service d'audit interne de l'administration flamande, ainsi que les directions d'audit interne des régions wallonne et bruxelloise, respectivement.

⁴⁷ En ayant conclu un protocole d'accord commun sur l'audit financier en Flandre, la Cour des comptes belge, l'IAVA et l'Institut des réviseurs d'entreprises (IRE) unissent leurs efforts afin de tirer le meilleur parti de la coordination de leurs activités d'audit. Ils ont pour objectifs d'éviter une duplication des tâches, d'alléger la charge d'audit pesant sur les entités contrôlées et d'accroître le rapport coût-efficacité de leurs audits.
<http://www.belgamediasupport.be/pressrelease/detail.do?pressId=15431&type=mostread&searchKey=ea715119-29bc-11e0-935e-a1edcaa22442&timeRangeId=0&pageIndex=1>

⁴⁸ GRECO (2009), Troisième cycle d'évaluation. Rapport d'évaluation sur la Belgique sur les incriminations, pp. 8-9.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)8_Belgium_One_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)8_Belgium_One_FR.pdf)

⁴⁹ Source: Sénat belge, réponse de M. De Vlies, secrétaire d'État chargé de la coordination de la lutte contre la fraude, à la question 4-3617 du sénateur Dirk Claes du 23 juin 2009.

<http://www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SVPrint&LEG=4&NR=3617&LANG=fr>

⁵⁰ Troisième cycle d'évaluation. Rapport d'évaluation sur la Belgique sur les incriminations, page 8.

⁵¹ Voir *Jaarverslag 2010-2011 van het college van procureurs-generaal* http://www.om-mp.be/images/upload_dir/DEF%20JAARVERSLAG%2010-11.pdf.

À la fin des années 1990, la «Haute commission de supervision» a été dissoute. Par conséquent, il n'existe aucun point focal national doté de compétences judiciaires, administratives et préventives pour combattre la corruption. Les compétences policières et judiciaires ont été transférées à l'Office central pour la répression de la corruption, qui a été créé à l'intérieur de la police fédérale. Ce dernier traite des affaires de corruption en coopération avec les 27 directions de la police fédérale (PJF).⁵² Le rapport annuel 2012 de la police a annoncé une nouvelle approche stratégique de la corruption axée sur une analyse des cas décelés.⁵³ Les tâches de prévention ont été partiellement reprises par le Bureau d'éthique et de déontologie administratives, qui recueille à présent les informations pertinentes.

Le chef de la police fédérale belge a présenté récemment un projet visant à démanteler, entre autres, l'Office central chargé de la lutte contre la criminalité économique et financière organisée. Le personnel de l'Office serait transféré vers les futurs districts judiciaires régionaux. Il s'agit d'une des recommandations du rapport d'audit de 73 pages relatif à l'organisation de la police fédérale, commandé par la ministre de l'intérieur.⁵⁴ La ministre souhaite néanmoins préserver l'Office central. Elle a également souligné la nécessité de renforcer ses ressources, faisant observer que le nombre d'affaires visées par une enquête en 2011 et en 2012 avait baissé en partie à cause de la réduction du nombre d'agents opérée précédemment.⁵⁵ Une vaste réforme de la police, fondée sur un projet de loi approuvé récemment pour transmission au Parlement, est en cours de planification.⁵⁶

Une autre unité de police spécialisée, établie à Jumet en Wallonie (la «cellule Polfin») et détachée de l'Office central pour la répression de la corruption, a été chargée de la lutte contre la criminalité financière et la corruption à haut niveau. Cette cellule a affecté des enquêteurs spécialisés à des affaires complexes de fraude et de corruption, y compris à celles impliquant des responsables politiques. Elle a apporté une contribution essentielle aux enquêtes récentes menées depuis février 2009 dans des affaires sensibles impliquant des élus et des responsables de haut rang. Cette unité spécialisée a pourtant récemment été dissoute.⁵⁷ Ses enquêtes ont été transférées à d'autres services de la police, ce qui pourrait être interprété comme un recul de la priorité accordée aux enquêtes spécialisées en matière de corruption. Parmi les évolutions positives, la loi du 19 décembre 2002 relative à la saisie et à la confiscation de biens a établi la base juridique permettant aux services spécialisés de la police fédérale d'assister les enquêteurs de police dans les enquêtes judiciaires requérant de solides compétences dans les matières financières pour mener une recherche active de biens, et ce bien au-delà des seuls délits financiers.

Financement des partis politiques

D'après l'Eurobaromètre spécial 2013, 33 % des résidents belges considèrent que la transparence et le contrôle du financement des partis politiques sont suffisants, tandis que 60 % d'entre eux pensent le contraire. La loi relative au financement des partis (adoptée en

⁵² http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport_activites/pdf/2012/ecofin/RAecofin2012-fr.pdf

⁵³ *Rapport annuel 2012*, p. 46 http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport_activites/pdf/2012/ecofin/RAecofin2012-fr.pdf

⁵⁴ Pour l'organisation des offices centralisés, voir http://www.polfed-fedpol.be/org/org_dgj_djf_fr.php.

⁵⁵ Rapport 2012 de la Direction centrale de lutte contre la criminalité économique et financière : des résultats qui confirment la nécessité et l'importance de ces services; 17/07/2013; <http://www.milquet.belgium.be/fr/rapport-2012-de-la-direction-centrale-de-lutte-contre-la-criminalite%C3%A9-%C3%A9conomique-et-financi%C3%A8re-des>

⁵⁶ Approbation de la Loi portant dispositions diverses en matière d'Intérieur : des améliorations importantes concernant la police; 12/07/2013; <http://www.milquet.belgium.be/fr/approbation-de-la-loi-portant-dispositions-diverses-en-mati%C3%A8re-d%E2%80%99int%C3%A9rieur-des-am%C3%A9liorations>

⁵⁷ Question parlementaire n° 14507 de M. Georges Gilkinet à la vice-Première ministre et ministre de l'intérieur sur l'avenir de la cellule d'enquête de Jumet. 23/01/2013 CRIV 53 COM 653 <http://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/53/ic653.pdf>

1989)⁵⁸ a été considérée par beaucoup comme une franche amélioration. Elle a instauré un système de financement public et privé et interdit les dons émanant de personnes morales. Le système actuel se base en grande partie sur l'octroi de subventions publiques à tous les partis ayant obtenu au moins un siège au Parlement. Les partis qui n'ont pas reçu de subventions publiques ne sont pas soumis au même système d'audit. Dans tous les cas, les dons privés dépassant le seuil de 125 EUR doivent être déclarés individuellement. Bien que tout don supérieur à 125 EUR doive être déclaré avec l'identité du donateur, le GRECO a exprimé, dans son rapport d'évaluation, des préoccupations quant aux dons inférieurs à ce seuil.

Compte tenu d'autres facteurs et eu égard aux changements importants et aux recommandations apportés ces 25 dernières années, le GRECO a recommandé en 2009 que la Belgique envisage de réviser globalement sa législation relative au financement des partis et des campagnes électorales afin d'en améliorer la cohérence, la précision et la mise en œuvre effective.⁵⁹ Parmi les recommandations les plus importantes, le GRECO a prôné l'introduction de critères visant à élargir plus systématiquement la portée des comptes consolidés des partis et groupes politiques aux entités associées, en particulier aux sections locales des partis, de sorte qu'un contrôle puisse s'exercer également à l'échelon local. Il a épinglé l'absence de comptabilité intégrée, qui s'explique par le fait que les fonds dont bénéficient les entités locales des partis politiques ne sont pas inclus dans les comptes consolidés de ces derniers.

Le GRECO a également relevé des faiblesses au sein des organismes de contrôle, qui n'ont pas mis en place une coopération bien établie entre la commission fédérale et les commissions régionales. Une structure unifiée permettrait de mieux comprendre la complexité des structures et flux financiers des partis et de leurs affiliés et candidats.⁶⁰ Le gouvernement prévoit de réformer le contrôle des dépenses électorales au niveau fédéral et régional et d'instaurer une procédure de recours relative au contrôle des dépenses électorales en vue des élections législatives; la solution envisagée, en l'occurrence la procédure de la Cour constitutionnelle, requiert néanmoins une modification de la Constitution.⁶¹

Dans le cadre du processus de suivi, le GRECO a reproché à la Belgique de ne pas s'être suffisamment conformée à ses recommandations. Il a conclu en 2012 que la Belgique avait très peu progressé au cours des trois dernières années dans la mise en œuvre du rapport de conformité de troisième cycle. La plupart des recommandations relatives au financement des partis politiques sont restées inappliquées et le niveau de mise en conformité avec les recommandations a d'ailleurs été jugé «globalement insuffisant», comme le GRECO l'a une nouvelle fois souligné en octobre 2013.⁶² La question de la comptabilité intégrée, qui permettrait d'avoir un aperçu global des finances des partis politiques et de leurs entités affiliées, reste en souffrance.

3. PROCHAINES ETAPES

⁵⁸ Loi du 4 juillet 1989.

Troisième cycle d'évaluation, Rapport de conformité sur la Belgique. Public Greco RC-III (2011) 6F. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%296_Belgium_FR.pdf

⁶⁰ Points 78 à 82 du GRECO (2009), Troisième cycle d'évaluation. Rapport d'évaluation sur la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques

⁶¹ *Chambre des représentants de Belgique- Proposition de révision de l'article 142 de la Constitution Doc 53 2969/001; Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle, Doc 53 2970/001. Proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et modifiant le Code électoral, doc 53 2972/001, Proposition de loi modifiant la loi du 19 mai 1994 doc 53 2973/001.*

⁶² Greco RC-III (2013) 19E.

La Belgique a déjà mis en place des éléments importants du cadre requis en matière de lutte contre la corruption. La petite corruption ne semble pas poser de problèmes. Par contre, le risque existe que la corruption ne soit pas traitée d'une manière cohérente, compte tenu des disparités de compétence aux niveaux régional et fédéral. De nouveaux efforts pourraient être consentis pour accorder la priorité à une politique de prévention proactive, à une utilisation plus cohérente du grand nombre d'outils en place et à l'engagement de poursuites effectives en cas de délits liés à la corruption. La corruption dans le secteur public, y compris au sein de la police et du système judiciaire, les conflits d'intérêts et la corruption au niveau politique exigent tous des efforts constants.

Les points suivants méritent une attention accrue:

- instaurer une politique en matière d'intégrité au sein des **administrations** lorsqu'une telle politique fait défaut et prévoir les ressources nécessaires à l'appui des dispositifs en la matière; veiller à ce que les règles de déontologie, y compris les mécanismes visant à prévenir les conflits d'intérêts, soient appliquées à tous les **responsables désignés et élus** aux niveaux fédéral, régional et local; introduire des outils de contrôle interne afin d'évaluer l'application du cadre déontologique;
- accroître les capacités du **système judiciaire** et des **services répressifs** pour éviter que des affaires de corruption ne soient pas instruites à cause d'une prescription des faits consécutive à la longueur des procédures pénales; fournir aux services de police des capacités suffisantes leur permettant de déceler des délits liés à la corruption et d'enquêter sur ceux-ci;
- veiller à ce que la législation relative au **financement des partis**, y compris les dispositions concernant les mécanismes de contrôle, couvre les partis qui ne bénéficient d'aucune subvention fédérale; veiller à ce que les entités locales affiliées aux partis politiques fassent l'objet d'audits et soient couvertes par les obligations en matière de comptabilité permettant d'avoir une vue consolidée du financement des partis politiques, notamment par un contrôle et une structure d'audit unifiés.