

Adoption: 23 juin 2017
Publication: 6 septembre 2017

Public
GrecoRC3(2017)11

Troisième Cycle d'Évaluation

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 76^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2017)

I. INTRODUCTION

1. Cet addendum évalue les mesures complémentaires adoptées par les autorités belges depuis l'adoption du 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 quinze 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 actuel de mise en œuvre des recommandations « 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 avait 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 : douze recommandations étaient partiellement ou pleinement mises en œuvre 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. A l'issue du Deuxième Rapport de Conformité, adopté lors de la 71^e réunion plénière (18 mars 2016), le GRECO concluait que six des quinze recommandations ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, huit autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une recommandation n'a 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. En particulier, une majorité de recommandations relatives au Thème II restaient mises en œuvre seulement en partie, y compris sur des points particulièrement importants. Les travaux parlementaires avaient repris sur ces questions en s'appuyant sur une collaboration avec les entités fédérées, ce qui constituait un fait assez exceptionnel selon les autorités belges. Le GRECO avait donc demandé à la Belgique de fournir un nouveau rapport de situation sur les développements à venir en relation avec les neuf recommandations encore en suspens. Ce rapport, reçu le 15 mars 2017, a servi de base au présent addendum au Deuxième Rapport de Conformité.

6. Le GRECO avait invité l'Andorre et le Luxembourg à désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Andorre a ainsi désigné Mme Patricia QUILLACQ et le Luxembourg, M. Laurent THYES. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs pour la rédaction du présent addendum qui évalue l'avancement, depuis le Deuxième Rapport de Conformité, dans la mise en œuvre des recommandations en suspens et donne une nouvelle fois, une appréciation globale du degré de conformité de la Belgique avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I – Incriminations

7. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 4 recommandations à la Belgique au titre du Thème I. A 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.

8. *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.*
9. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée « partiellement mise en œuvre » jusqu'à présent. 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'est 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, vu les implications d'une compétence universelle.¹ La Belgique avait finalement préféré modifier sa législation dans le sens de l'article 17 de la Convention et un projet d'amendement des articles 10 quater et 12 CIC avait été préparé en janvier 2013. A l'issue de la formation du nouveau gouvernement, ce projet a été soumis au nouveau ministre de la Justice dans une note du 11 mars 2015. Le parquet fédéral et le Collège des procureurs sont impliqués dans les consultations. Après cette date, aucune avancée n'avait plus été enregistrée.
10. Les autorités belges indiquent qu'il a été décidé au niveau du ministère de la Justice 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 a manifesté l'intention de réécrire complètement le Code d'Instruction Criminelle. Le projet consiste à simplifier et rendre plus efficiente la procédure pénale. Au sujet des règles de compétence concernant les infractions commises hors du territoire du Royaume (Chapitre II du titre préliminaire du Code), qui seront

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 12 bis en relation avec les règles de compétence de l'article 17 paragraphe 1 de la Convention pénale.

elles aussi réexaminées, une réflexion est en cours pour prendre en considération les différentes recommandations d'évaluations internationales, dont celle du GRECO discutée ici.

11. Le GRECO prend note de la volonté de la Belgique de réformer sa procédure pénale et de traiter la présente recommandation dans ce contexte plutôt que par un amendement spécifique. Le GRECO invite donc encore une fois les autorités à redoubler d'efforts pour pleinement mettre en œuvre la présente recommandation.
12. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Thème II – Transparence du financement des partis politiques

13. Dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 11 recommandations à la Belgique concernant le Thème II. A l'issu du Second Rapport de Conformité intérimaire, la situation est à ce jour la suivante : les recommandations i, v et vi ont été mise 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, viii, ix, x et xi.

14. *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)*
15. Le GRECO renvoie au précédent rapport dans la procédure de conformité (le 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.
16. Un Groupe de travail « partis politiques » avait 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 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).
17. Les travaux par le Groupe de travail ci-dessus se poursuivaient, même si en mars 2016 (lors de l'adoption du précédent rapport dans la procédure de conformité), aucun nouveau développement n'était à signaler. En parallèle, le Président de la Chambre des Représentants – qui préside aussi la Commission parlementaire chargée du contrôle du financement politique fédéral – avait porté officiellement à l'attention des parlements de Communauté et de Région le

² Voir http://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).

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

- contenu et les attentes des recommandations du GRECO par un courrier du 19 juin 2015 ; ce courrier permettait de considérer les recommandations v et vi enfin pleinement satisfaites. Les parlements des entités fédérées ont finalement été associés aux travaux au niveau fédéral.
18. Les autorités belges indiquent à présent que :
- a) 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). Les premiers travaux de contrôle concernant le *sponsoring* effectué durant l'année civile 2015 ont par conséquent été réalisés par la Commission de contrôle à partir du 1^{er} juillet 2016 (les aperçus devaient être remis à cette commission pour le 30 juin 2016). 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*. La discussion en la matière se poursuit en 2017 (*cf.* recommandation iv) ;
- b) en relation avec les recommandations iv à viii, x et xi (voir également les précédentes informations présentées dans le Second Rapport de Conformité), le Parlement flamand a adopté le décret du 3 juin 2016 portant modification du Décret sur les Élections locales et provinciales du 8 juillet 2011 et du décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne la transposition des recommandations du GRECO. Ce décret a été publié au *Moniteur belge* du 8 juillet 2016. Une copie du décret est fournie par les autorités.
19. Les autorités attirent également l'attention sur une évolution concernant les dispositions du paragraphe 45 (recommandation vi) du Deuxième Rapport de Conformité de mars 2016. Il était admis jusqu'à présent que, en plus de l'exécution des contrôles à l'issue des élections, la fixation des normes en matière de limitation des dépenses électorales pour les élections locales et provinciales, y compris des moyens affectés à la campagne, relevait de la compétence des Régions. Mais il ressort 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.
20. Le GRECO prend note de la poursuite des travaux au niveau fédéral, en association avec les Régions et Entités. Il est heureux d'apprendre qu'une révision de la réglementation du sponsoring est envisagée. Le GRECO avait en effet relevé que la légalisation dans les textes des soutiens indirects de personnes morales était clairement en contradiction avec la lettre et l'esprit de la législation fédérale qui interdit en principe les dons de personnes morales sous quelque forme que ce soit.
21. Des développements réglementaires pertinents sont signalés au niveau de la Région flamande, en vue de transposer les recommandations du GRECO. Pour l'heure, en l'absence d'un texte consolidé de la réglementation amendée et d'informations plus spécifiques sur l'impact de la réforme, il est difficile de tirer des conclusions précises ; le GRECO en profite pour rappeler que de toute façon, ses recommandations sont adressées au niveau fédéral du pays.
22. La Belgique signale aussi un développement jurisprudentiel intéressant en la forme d'un avis du Conseil d'État de juillet 2016. Celui-ci pourrait donc 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).
23. En conclusion, en l'état actuel des informations, le GRECO ne peut que maintenir ses conclusions précédentes sur ces diverses recommandations examinées ci-dessus.

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.

III. CONCLUSIONS

25. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que depuis le deuxième Rapport de Conformité, il n'y a pas eu d'évolution tangible dans le sens des recommandations encore en suspens. Sur les quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle, huit demeurent partiellement mises en œuvre et l'une n'a pas été mise en œuvre. Les six recommandations restantes – soit moins de la moitié – ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.**

26. Plus précisément, concernant le Thème I – Incriminations, la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre ; les trois autres recommandations ayant été considérées comme mises en œuvre à l'issue du Deuxième Rapport de Conformité. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii, iv, vii, viii, ix, x et xi restent partiellement mises en œuvre et la recommandation iii reste non mise en œuvre ; les recommandations i, v et vi ont été jugées mises en œuvre de façon satisfaisante à l'issue du Deuxième Rapport de Conformité.

27. Concernant le thème des incriminations, le GRECO note qu'après déjà plusieurs changements d'orientation opérés ces dernières années la Belgique annonce à présent que le Code d'instruction criminelle est en train d'être réécrit en vue de simplifier et rendre plus efficiente la procédure pénale. Les dispositions établissant la compétence de la Belgique – conformément à l'article 17 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption – pourraient donc être précisées dans ce contexte, comme il est attendu.

28. S'agissant du financement des partis politiques, les travaux parlementaires se poursuivent en vue de donner effet aux recommandations qui n'ont pas été pleinement mises en œuvre à ce jour. Le GRECO note avec intérêt que les Régions sont associées à ces efforts et que la Région flamande aurait d'ores et déjà légiféré en la matière. L'absence de texte consolidé et d'informations détaillées ne permettent toutefois pas d'analyser la situation. Le GRECO réitère donc, encore une fois, son appel à la Belgique à poursuivre avec davantage de détermination la mise en œuvre des diverses recommandations en suspens.

29. Le GRECO ne peut que réitérer ses conclusions précédentes, à savoir que les résultats de la Belgique restent encore insuffisants à ce stade, plus de huit années après l'adoption du Rapport d'Évaluation de mai 2009. En conséquence, le GRECO, conformément à l'article 31.9 du Règlement Intérieur, demande une nouvelle fois au chef de la délégation belge de soumettre des informations supplémentaires au sujet de la mise en œuvre de la recommandation iv (Thème I - Incriminations) et des recommandations ii, iii, iv et vii à xi (Thème II - Financement des partis), au plus tard le 31 mars 2018.

30. 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).