



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

21 octobre 2016

Greco RC4(2016)9

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption
des parlementaires, juges et procureurs

RAPPORT DE CONFORMITÉ

BELGIQUE

Adopté par le GRECO lors de sa 73^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 octobre 2016)

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 de Conformité évalue les mesures prises par les autorités belges pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Belgique qui 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 ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 8F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO est axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités belges ont soumis un rapport de situation contenant des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 4 mai 2016 et a servi, avec les informations fournies par la suite, de base au Rapport de Conformité.
3. 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. Les Rapporteurs nommés sont Mme Agnès MAITREPIERRE, Chargée de mission à la Direction des Affaires Juridiques, Ministère des Affaires Étrangères, au titre de la France et M. Eric SENNA, Conseiller à la Cour d'Appel, au titre de Monaco. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 15 recommandations à la Belgique dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandations i, ii et vii.

6. *Le GRECO a 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 (recommandation i) ;*
 - *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 (recommandation ii) ;*
 - *que les mesures appropriées soient prises i) pour que l'inviolabilité parlementaire ne soit invoquée en pratique que pour les faits qui présentent un lien évident avec l'activité parlementaire et ii) pour que les critères de*

levée de l'inviolabilité ne soient pas un obstacle à la poursuite des faits relatifs à la corruption des parlementaires (recommandation vii).

7. Les autorités belges expliquent qu'étant donné que la recommandation i sur les cadeaux et les dons relève explicitement de la compétence du groupe de travail « partis politiques » déjà chargé du suivi du Troisième Cycle d'Évaluation, la Chambre des Représentants a décidé d'élargir les compétences de ce groupe de travail au suivi de toutes les recommandations du GRECO en matière de lutte contre la corruption des parlementaires. Les commissions permanentes compétentes devront examiner les propositions de loi rédigées à la suite des travaux du groupe de travail. Le Sénat et les parlements des entités fédérées participeront aux travaux du groupe de travail.
8. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que les recommandations i, ii et vii n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation iii.

9. *Le GRECO a recommandé i) que le régime des déclarations inclue clairement les revenus, les divers éléments de patrimoine et une estimation de leur valeur - quelle que soit leur forme (y compris ceux détenus directement ou indirectement, en Belgique comme à l'étranger) ainsi que les éléments de passif, avec une actualisation des informations en cours de mandat; ii) que soit examinée l'opportunité d'une extension du dispositif de façon à inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).*
10. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités belges font référence à la loi spéciale du 26 juin 2004 complétant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine. En vertu de cette législation, de nombreux mandataires publics, hauts fonctionnaires, dirigeants de cabinets ministériels etc. doivent périodiquement déposer, en même temps que la liste de leurs mandats, une déclaration de patrimoine à la Cour des comptes. Cette obligation n'est pas annuelle, mais le dépôt est conditionné par la survenance de certains événements au cours de l'année considérée, à savoir :
 - Les assujettis qui exerçaient déjà avant le 1^{er} janvier 2015 un ou plusieurs mandats ou fonctions et dont la situation est demeurée inchangée au cours de l'année 2015 ne doivent déposer aucune déclaration de patrimoine en 2016 ;
 - Les personnes assujetties dont la situation a été modifiée au cours de l'année 2015 (début, achèvement ou renouvellement d'un ou plusieurs mandats) doivent déposer entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2016 une seule déclaration de patrimoine, même si plusieurs changements de leur situation ont eu lieu en 2015 ;
 - Cette déclaration de patrimoine doit décrire l'état du patrimoine mobilier et immobilier de l'assujetti à la date du 31 décembre 2015 ;
 - Ces règles ont pour conséquence que toute déclaration de patrimoine qui aurait été transmise en 2015 en raison d'un changement de situation intervenu au cours de l'année 2015 n'est pas valable. Une nouvelle déclaration de patrimoine doit donc être déposée entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2016.
11. Les autorités belges précisent également que la déclaration ou le dépôt d'une nouvelle déclaration de patrimoine n'est jamais conditionné par les événements qui affectent la composition et la valeur du patrimoine, mais uniquement par la survenance d'un événement affectant les mandats. Enfin, les autorités précisent

que la déclaration de mandats qui est déposée à la Cour des comptes doit permettre d'examiner l'étendue du pouvoir qu'une personne exerce et de déceler l'existence éventuelle de confusion d'intérêts.

12. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités belges expliquent que la question sera examinée par le groupe de travail « partis politiques » susmentionné.
13. Le GRECO note que les informations fournies ne font état d'aucune mesure prise en réponse à la première partie de la recommandation. Il n'a pas été tenu compte, pour l'heure, des nécessaires axes d'amélioration identifiés dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 45), comme le recensement plus systématique des éléments de patrimoine, leur valeur, leurs modalités de possession, la localisation des biens sur le territoire national ou à l'étranger, les éléments de passif ou l'actualisation des informations en cas de variation importante du patrimoine. Le GRECO appelle les autorités belges à remédier à cette situation, compte tenu des difficultés d'interprétation et d'application des textes signalées dans le rapport. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, aucun progrès n'est à signaler non plus.
14. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

15. *Le GRECO a 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.*
16. Les autorités belges signalent que les listes de mandats ont été, après contrôle, publiées au moniteur belge du 14 août 2015¹. Quant aux déclarations de patrimoine déposées sous pli fermé, elles sont toujours, dès leur réception, mises en sécurité, sans être ouvertes, dans un local sécurisé prévu à cet effet. En réponse à la recommandation, les déclarations de mandats de patrimoine sont également désormais publiées sur le site officiel de la Cour des comptes². Elles ajoutent que la société civile se fait l'écho de cette publication³.
17. Le GRECO salue le fait que la publication des déclarations de mandats soit désormais prévue sur le site de la Cour des comptes. Il note qu'à la date d'adoption de ce rapport, le site officiel de la Cour des comptes indique que la rubrique « Listes des mandats et déclarations de patrimoine » est en construction et sera à nouveau disponible en principe en décembre 2016. Quant à l'article cité en référence, il insiste lui aussi sur l'absence de transparence concernant le patrimoine et les éventuels conflits d'intérêts des élus. Le GRECO rappelle l'objectif de transparence et de contrôle social, qui a conduit de nombreux législateurs étrangers à opter pour une publication des déclarations de patrimoine des parlementaires, de leur propre initiative ou en réponse à des recommandations du GRECO. Il s'agit là en effet d'une position constante du GRECO, qui estime que les obligations de transparence qui s'imposent aux élus, du fait de leur position publique, doivent dépasser celles de simples citoyens.
18. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

¹ MB du 14 août 2015 sous le numéro 2015/18256.

² <https://www.ccrek.be/FR/MandatsPatrimoine.html>

³ Voir <http://www.cumuleo.be/>, « Le baromètre du cumul des mandats, fonctions et professions », ainsi que <http://www.lesoir.be/1303686/article/debats/cartes-blanches/2016-08-29/transparence-nourrit-democratie>

Recommandation v.

19. *Le GRECO a 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.*
20. Les autorités belges expliquent que la Cour des comptes est indépendante des organes qu'elle contrôle. Elle jouit d'une autonomie à l'égard des assemblées parlementaires, fixant ses priorités dans l'accomplissement de ses missions et choisissant ses thèmes de contrôle en fonction de critères de sélection objectifs. Les autorités rappellent en outre que l'article 29 du Code d'instruction criminelle dispose que « toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public (...) qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au [procureur du Roi] près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel [l'inculpé] pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».
21. S'agissant de la Commission fédérale de déontologie, les autorités belges signalent qu'elle a été installée le 13 juin 2016. Elle s'est réunie déjà plusieurs fois et s'occupe actuellement de la rédaction d'un Code de déontologie pour certaines catégories de mandataires, gestionnaires et administrateurs publics.
22. Le GRECO prend note de l'installation de la Commission fédérale de déontologie, mais relève que rien n'indique qu'elle ait la faculté d'agir d'office dans des cas individuels, comme demandé dans la première partie de la recommandation. Aucune autre mesure n'a été prise pour donner effet aux deux parties de la recommandation. Le GRECO renvoie aux nombreuses limites des dispositifs actuels de contrôle signalés dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 56 à 60) et rappelle qu'une simplification et un renforcement de ces dispositifs sont hautement souhaitables et pourraient donner lieu à un engagement fort du parlement en faveur d'une politique d'intégrité.
23. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

24. *Le GRECO a 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.*
25. Les autorités belges précisent que les déclarations de mandat et/ou de patrimoine comportant des inexactitudes sont passibles des sanctions pénales frappant le faux et l'usage de faux en écriture en vertu de l'article 194 du Code pénal, qui prévoit que « tout fonctionnaire ou officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, aura commis un faux [...] sera puni de la réclusion de dix ans à quinze ans ». L'omission de procéder aux déclarations requises est quant à elle passible d'une amende de 100 à 1 000 euros [à multiplier par 6 pour obtenir les montants actualisés]. En outre, la liste des personnes qui n'auraient pas déposé les déclarations de mandats et de patrimoine requises en vertu de la loi sera publiée au Moniteur belge. Les

informateurs institutionnels qui omettraient d'accomplir leur mission, ainsi que le retard dans cet accomplissement, sont passibles d'une amende de 100 à 1 000 euros [à multiplier par 6 pour obtenir les montants actualisés]. Les autorités belges font également état d'une augmentation des poursuites pour non-respect des règles relatives aux déclarations de patrimoine, qui sont passées d'une en 2010 à 43 en 2014.

26. Le GRECO prend note des informations communiquées et du fait que les sanctions mentionnées sont les mêmes que celles figurant dans le Rapport d'Évaluation. Aucune mesure ne semble donc avoir été prise pour mettre en œuvre la recommandation.
27. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

28. *Le GRECO a 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.*
29. Les autorités belges indiquent qu'il existe actuellement un vade-mecum transmis par la Cour des comptes aux informateurs institutionnels désignés par la loi et qui peut être téléchargé à partir du site internet de la Cour des comptes.
30. Le GRECO constate encore une fois que les informations rapportées ne sont pas nouvelles et que le vade-mecum évoqué était déjà mentionné dans le Rapport d'Évaluation.
31. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

32. A titre introductif, les autorités belges expliquent que le paysage judiciaire a connu une profonde transformation à travers la loi du 21 mars 2014 modifiant la loi du 1er décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire. Cette vaste réforme a été motivée notamment par la volonté de réaliser des économies budgétaires et d'améliorer l'efficacité de l'organisation judiciaire.
33. Faisant suite à la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, l'installation d'un organe central de gestion des cours et tribunaux a été concrétisée par l'arrêté royal du 13 juillet 2014, instaurant le Collège des cours et tribunaux. Un Collège du ministère public a également été créé par analogie. Il apportera un soutien à l'exécution de la politique criminelle et aura les mêmes compétences que le Collège des cours et tribunaux.
34. Suite à la réforme en cours du paysage judiciaire, il est prévu que les compétences, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Justice seront examinés et éventuellement réformés, en particulier concernant ses fonctions d'audit, de contrôle et de monitoring.

Recommandation ix.

35. *Le GRECO a 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.

36. Les autorités belges font référence aux dispositions applicables des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, plus particulièrement aux articles 29 (récusation), 70 (procédure de nomination et conditions de nomination des conseillers d'Etat), 74/7 (évaluation périodique des membres du Conseil, qui doit être effectuée « sans porter atteinte à [leur] indépendance ni à [leur] impartialité ») et aux articles 107-115 (incompatibilités et discipline). Par ailleurs, en ce qui concerne notamment les critères d'évaluation et les indicateurs de comportement des membres du Conseil d'Etat, l'arrêté royal du 25 avril 2014 fixant les modalités et les critères d'évaluation des titulaires de fonction du Conseil d'Etat énonce ce qui suit : « Ethique professionnelle : se conformer à la déontologie généralement admise ; exercer les fonctions en toute indépendance et en toute impartialité ; faire preuve de réserve et de discrétion ».
37. Les autorités précisent que le Conseil d'Etat n'exerce pas de contrôle sur les juridictions administratives inférieures, a fortiori pas sur les juridictions des entités fédérées. Cependant, le Conseil d'Etat en tant que juge de la cassation administrative peut contrôler, dans les limites des recours en cassation formés, si les décisions des juridictions inférieures qui lui sont soumises, donc également celles des entités fédérées, sont intervenues dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité, applicables pour tous les juges. Lors de la constitution des chambres, le Premier Président du Conseil d'Etat veille dans l'attribution des affaires et, de manière plus générale, en ce qui concerne l'organisation dans son ensemble, à ce que la juridiction du contentieux objectif respecte les dispositions légales y afférentes sur le plan organisationnel.
38. Le GRECO rappelle que la recommandation a été donnée en réponse au constat dressé dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 80) de la multiplication des autorités judiciaires administratives et de l'hétérogénéité du statut, des droits et obligations, des modalités de supervision et des règles disciplinaires des membres de ces autorités. Le GRECO a aussi noté une absence de règles protectrices de l'intégrité, notamment en matière déontologique, de gestion des conflits d'intérêts, cadeaux et autres avantages. Le critère d'évaluation portant sur l'éthique professionnelle des seuls membres du Conseil d'Etat, qui reste très général, ne saurait constituer un substitut à cette absence de règles. Aucune mesure n'a été prise pour mettre en œuvre la recommandation et les préoccupations susmentionnées demeurent.
39. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x.

40. *Le GRECO a 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.*
41. Les autorités belges indiquent que des règles de mobilité renforcées pour les juges effectifs et qu'une obligation de motiver le recours aux juges suppléants ont été introduites par la loi du 1^{er} décembre 2013, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2014. Ces règles de mobilité renforcées ont été validées fin 2015 par la Cour constitutionnelle. En outre, une loi du 19 octobre 2015⁴ permet aux magistrats qui partent à la retraite avant l'âge fixé par le Code judiciaire d'être autorisés par leur ancien chef

⁴ MB. du 22 octobre 2015 sous le numéro 2015/09530.

de corps à continuer à siéger en tant que magistrat suppléant au sens de l'article 156bis du Code judiciaire. Les autorités estiment que cette mesure devrait permettre la diminution du nombre de désignations de juges et conseillers suppléants nommés parmi les avocats et les notaires. Cette loi a également prolongé la période pendant laquelle un magistrat partant à la retraite à l'âge fixé par le Code judiciaire et dont la place est vacante est autorisé à continuer à exercer ses fonctions.

42. Les autorités précisent en outre les conditions de nomination des juges suppléants : le candidat doit être docteur ou licencié en droit et avoir, pendant au moins cinq ans, suivi le barreau, exercé des fonctions judiciaires ou la profession de notaire, exercé des fonctions juridiques (comme celles d'auditeur, de référendaire près la Cour de cassation, le Conseil d'Etat ou la Cour Constitutionnelle, de juriste de parquet etc.) ou exercé des fonctions académiques ou scientifiques en droit (article 192 du Code judiciaire). C'est le Conseil supérieur de la justice qui procède à leur sélection, mais contrairement aux juges professionnels, les juges suppléants ne doivent pas avoir réussi un examen. En outre, la Cour de cassation a précisé dans un arrêt du 10 février 2015 que les magistrats suppléants exercent leurs fonctions selon les mêmes exigences d'impartialité et d'indépendance que les magistrats professionnels et sont soumis aux mêmes incompatibilités et règles disciplinaires. Enfin, c'est l'Institut de formation judiciaire organise la formation des magistrats suppléants.
43. Le GRECO accueille favorablement la possibilité de prolongation des fonctions des magistrats partant à la retraite, qui semble en effet pouvoir permettre une certaine réduction du nombre d'avocats et de notaires désignés comme juges et conseillers suppléants. Toutefois, aucune information n'est fournie sur la question de savoir si cette baisse anticipée se vérifie d'ores et déjà en pratique. En outre, il s'agit là de la seule nouvelle mesure rapportée, puisque les mesures introduites par la loi du 1^{er} décembre 2013 ont déjà été évoquées dans le Rapport d'Evaluation et que les conditions de nomination des juges suppléants n'ont pas non plus modifiées en réponse à la recommandation. Cette seule mesure ne saurait fournir un substitut adéquat à la réforme des conditions de recours aux juges et magistrats suppléants demandée par la recommandation, réforme visant des conditions de recours et d'emploi adéquates, ainsi qu'une supervision et des sanctions effectives.
44. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xi.

45. *Le GRECO a recommandé que les mesures nécessaires soient prises afin de renforcer et rendre plus effective la fonction managériale à la tête des tribunaux et services du ministère public.*
46. Les autorités belges expliquent que deux organes de gestion ont été institués fin 2014 : le Collège du ministère public et le Collège des cours et tribunaux qui, chacun, mettent actuellement en place leur service d'appui. Ceux-ci doivent donner un soutien au collège et aux comités de direction de chaque cour, tribunal et parquet pour ce qui concerne la gestion. Afin de formaliser ces services d'appui, un arrêté royal fixant les modalités du fonctionnement et de l'organisation du service d'appui commun auprès du Collège des procureurs généraux et du Collège du ministère public a été pris le 8 juin 2016 et publié récemment au moniteur belge. Le ministre de la Justice établira, en concertation avec ces deux organes, le cadre dans lequel l'ordre judiciaire pourra opérer. Ce cadre se concrétisera en contrats de gestion. Il appartiendra ensuite aux deux organes de gestion de répartir les moyens entre les entités judiciaires du ministère public d'une part et des cours et tribunaux d'autre part en fonction du plan de gestion de chaque entité. Ces plans de gestion

sont élaborés par les comités de direction. Ils contiennent une description des activités pour les trois ans à venir et les moyens nécessaires à leur fonctionnement, permettant ainsi une professionnalisation de la gestion du tribunal, du parquet ou de la cour. La législation déterminant le financement de l'ordre judiciaire et de ses entités doit être élaborée en 2016.

47. Concernant le renforcement de la fonction managériale à la tête des tribunaux et des services du ministère public, les autorités rappellent qu'à la suite du réaménagement du paysage judiciaire (loi du 1^{er} décembre 2013), le Conseil supérieur de la Justice a établi de nouveaux profils types pour les fonctions dirigeantes. Ils se composent d'une description de fonctions et d'un profil de compétences y afférant⁵, qui ont été publiés au Moniteur belge du 10 juillet 2015 et du 6 novembre 2015 respectivement.
48. S'agissant des juridictions de l'ordre administratif, la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers a introduit des techniques de management moderne et adapté le statut des titulaires de fonction aux besoins modernes en termes de gestion. Ces règlements ont été modifiés sur plusieurs points par la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat :
 - Introduction d'un système de mandats pour certaines fonctions ;
 - Introduction d'un système d'évaluation et d'une mesure de compétences pour les titulaires de fonctions ;
 - Réglementation en cas de maladie et d'infirmité des titulaires de fonction ;
 - Obligation pour les chefs de corps et l'administrateur de faire rapport.
49. La réglementation applicable prévoit une réglementation très stricte pour la désignation et l'exercice des mandats, une procédure d'évaluation des titulaires de fonction et le contenu du rapport d'activité devant être rendu par les chefs de corps. Ce dernier doit comprendre notamment des statistiques concernant les affaires nouvelles et les affaires réglées, un exposé de la mise en œuvre des plans de gestion des chefs de corps, des informations relatives à la gestion du Conseil d'Etat et de son infrastructure, ainsi qu'un exposé de toutes les mesures pouvant avoir un impact budgétaire. Ce rapport est communiqué au ministre de l'intérieur, aux présidents des Assemblées législatives, à l'assemblée générale du Conseil d'Etat et aux membres de l'auditorat.
50. Le GRECO accueille favorablement les informations communiquées concernant les organes de gestion nouvellement créés, les profils types pour les fonctions dirigeantes et les mesures de gestion adoptées pour le Conseil d'Etat – ces dernières étant toutefois antérieures à l'adoption du Rapport d'Evaluation. Les profils types pour les fonctions dirigeantes semblent prendre les fonctions managériales en compte de manière adéquate. Toutefois, il ne semble pas que cet accent mis sur les fonctions managériales se traduise par une revalorisation correspondante. La question du caractère motivant des rémunérations soulevée dans le Rapport d'Evaluation semble donc persister. Le GRECO note en outre qu'en l'absence d'une appréciation périodique des chefs de corps du siège, il n'est pas aisé de déterminer si les dirigeants s'acquittent de leurs fonctions managériales de manière adéquate. Enfin, le GRECO remarque que le Collège du ministère public et le Collège des cours et tribunaux ne sont pas encore opérationnels.
51. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

⁵ MB. du 6 novembre 2015 sous les numéros 2015/18301-18302-18303-18304-18305.

Recommandation xii.

52. *Le GRECO a recommandé de procéder en temps opportun à une évaluation des modalités de distribution des affaires entre les juges.*
53. Les autorités belges indiquent, s'agissant des juridictions de l'ordre judiciaire, que la loi du 19 octobre 2015 a prévu la généralisation du juge unique dans le tribunal de première instance, sauf pour certaines affaires en matière répressive qui sont traitées par une chambre de trois juges. Le président du tribunal peut, lorsque la complexité ou l'intérêt de l'affaire ou des circonstances spécifiques et objectives le requièrent, déroger au règlement particulier du tribunal et attribuer d'autorité, au cas par cas, des affaires à une chambre à trois juges. Ces mêmes critères sont repris en ce qui concerne la possibilité du premier président de la cour d'appel d'attribuer d'autorité au cas par cas des affaires à une chambre à trois conseillers. Ces critères objectifs ont été introduits dans la loi en réponse à un avis du Conseil d'Etat visant à éviter toute difficulté à l'avenir quant aux exigences de transparence, d'objectivité et de prévisibilité.
54. Concernant les juridictions administratives, c'est le Président du Conseil d'Etat qui est responsable de la section du contentieux administratif et donc du fonctionnement des chambres de cette section. Le rapport annuel d'activité du Conseil d'Etat⁶ comporte des statistiques et une analyse concernant le fonctionnement de la section du contentieux administratif examiné au regard de cette compétence. Il fait également état de l'aperçu de l'application de la procédure d'admission des recours en cassation et de la mise en œuvre du plan de gestion. Une analyse analogue est effectuée en ce qui concerne la section du contentieux administratif de l'auditorat. Il ressort de ce qui précède que les chefs de corps compétents procèdent bel et bien en temps opportun, et au moins une fois par an, à une évaluation des modalités de distribution des affaires entre les magistrats. Il n'est pas fait état d'informations sur les autres juridictions administratives.
55. Le GRECO prend note des informations communiquées. Concernant les juridictions de l'ordre judiciaire, il n'a pas été procédé à l'évaluation préconisée des modalités de distribution des affaires entre les juges. Le GRECO rappelle que cette recommandation visait à évaluer la portée de l'action des nouveaux comités de direction des cours et tribunaux sur la distribution des affaires. S'agissant des juridictions administratives, le rapport annuel d'activité du Conseil d'Etat contient effectivement des statistiques détaillées et des informations sur le fonctionnement du contentieux administratif, mais aucune information n'est communiquée concernant les autres juridictions administratives.
56. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiii.

57. *Le GRECO a 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. Les autorités belges expliquent que le Conseil supérieur de la Justice et le Conseil consultatif de la magistrature ont adopté conjointement en juin 2012 un Guide pour les magistrats – principes valeurs et qualités, conformément à la recommandation du Conseil consultatif des juges européens (CCJE). Elles soulignent aussi que

⁶ http://www.raadvanstate.be/?page=about_annualreports&lang=fr&q=rapport+annuel

l'article 404 du Code judiciaire belge dispose que « ceux qui manquent aux devoirs de leur charge, ou qui par leur conduite portent atteinte à la dignité de son caractère, peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires déterminées au présent chapitre. Les sanctions disciplinaires [...] peuvent également être infligées à ceux qui négligent les tâches de leur charge et qui portent ainsi atteinte au bon fonctionnement de la justice ou à la confiance dans l'institution ».

59. Concernant l'applicabilité du guide aux magistrats non professionnels et la diffusion de ce guide parmi ceux-ci, le guide précise dans son introduction que « sous réserve des règles propres à leur fonction particulière, les présentes lignes de conduite sont également destinées aux stagiaires judiciaires, aux juges consulaires, aux conseillers et juges sociaux ».
60. Quant aux juridictions administratives, les dispositions légales relatives aux incompatibilités et à la discipline sont coordonnées dans les lois sur le Conseil d'Etat aux articles 107 à 115. Ces règles s'appliquant tant au Conseil qu'à l'Auditorat. Les autorités précisent que même si le Conseil d'Etat ne dispose pas d'un guide similaire, l'évaluation des membres du Conseil et de l'Auditorat est effectuée selon certains critères d'évaluation et indicateurs de comportement : disposer des traits de personnalité requis pour la fonction, disposer des aptitudes professionnelles requises, prestations fournies qui répondent sur le plan qualitatif à ce que l'on peut attendre du Conseil d'Etat/de l'Auditorat, éthique professionnelle, maintien à niveau des connaissances concernant les matières traitées.
61. Le GRECO rappelle en premier lieu que la recommandation vise spécifiquement les magistrats de l'ordre judiciaire, l'absence d'un recueil de règles déontologiques pour les juridictions administratives étant traitée dans le cadre de la recommandation ix. S'agissant de ces magistrats, le GRECO remarque que tous les éléments d'information fournis ci-dessus figurent déjà dans le Rapport d'Evaluation. Celui-ci appelait à prendre des mesures complémentaires concernant le Guide pour les magistrats de 2012, à savoir sa diffusion spécifique aux magistrats non professionnels des tribunaux du travail, des tribunaux en matière commerciale et aux magistrats suppléants ; la clarification du statut de textes déontologiques spécifiques à certains tribunaux et la réaffirmation de l'applicabilité du Guide de 2012 aux juges de ces tribunaux, dans un souci de cohérence ; et un renforcement du statut et de la portée du guide, par exemple sous la forme d'un engagement personnel de ses destinataires à le suivre. Aucune de ces mesures n'a été prise et le constat du Rapport d'Evaluation selon lequel le dispositif déontologique reposant sur le Guide est perfectible reste valable.
62. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiv.

63. *Le GRECO a 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.*
64. Les autorités belges rappellent que la recommandation a été élaborée à partir de deux constats dressés au paragraphe 124 du Rapport d'Evaluation, à savoir :
 - que le Conseil Supérieur de la Justice (ci-après CSJ) ne rédige pas de rapports généraux concernant le fonctionnement de l'organisation judiciaire. De tels rapports devraient être rédigés de manière périodique et le CSJ devrait y analyser, entre autres, la charge de travail des juridictions et des parquets, le nombre de dossiers par magistrat et leur mode de fonctionnement ;

- que des témoignages font état de pratiques douteuses en matière de facturation des honoraires pour les services fournis à la justice. Des audits et des enquêtes particulières ciblant cette question devraient donc être réalisés. En raison des risques inhérents à cette matière, il faudrait aussi que les audits et enquêtes particulières soient plus fréquents.
65. S'agissant du premier point, les autorités soulignent qu'à défaut d'informations fondamentales fiables provenant de l'organisation judiciaire, le CSJ n'est pas en mesure d'établir un rapport d'évaluation général. La CEPEJ (Rapport sur les "Systèmes judiciaires européens- Édition 2014 (2012): efficacité et qualité de la justice") et la Commission européenne (The 2015 EU Justice Scoreboard) sont également confrontées à ce problème. Il n'y a, pour le moment, pas de mesure de la charge de travail utilisable, que ce soit au niveau des cours et des tribunaux ou au niveau du ministère public. Il y a peu de documents descriptifs concernant les processus. C'est la raison pour laquelle le CSJ est obligé, dans le cadre de ses audits et enquêtes particulières, de se contenter des données disponibles pour dégager les informations lui permettant de se forger une idée.
66. Les autorités notent que dans le cadre de l'introduction d'une autonomie de gestion au sein de l'organisation judiciaire, la surveillance du développement d'un contrôle interne dans les processus des missions est dévolue au Collège des cours et des tribunaux et au Collège du ministère public. Un meilleur contrôle, à terme, de l'enregistrement des données dans les bases de données devra permettre de résoudre, en grande partie, les difficultés susmentionnées.
67. Comme les informations relatives au fonctionnement doivent être collectées et analysées par le Conseil, les audits et enquêtes prennent souvent beaucoup de temps, de sorte qu'il n'est possible d'en réaliser qu'un nombre limité sur une année. Une évaluation récente qui peut tout de même être considérée comme une évaluation générale est celle de l'audit qui a été réalisé en 2013 au niveau de tous les tribunaux de première instance. Cet audit transversal avait pour objectif spécifique l'évaluation de la mise en œuvre des plans de gestion des chefs de corps de ces tribunaux. Le CSJ a constaté qu'un système de contrôle interne permettant de réaliser les objectifs fixés (dont, par exemple, essayer de rendre les jugements à temps, résorber l'arriéré judiciaire, etc.) faisait défaut.
68. Faisant suite à la loi réformant le paysage judiciaire (loi du 1er décembre portant réforme des arrondissements judiciaires précitée) et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire) et de la loi relative à la gestion autonome de l'organisation judiciaire (loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire), le CSJ souhaiterait proposer les modifications suivantes à l'organisation judiciaire et, par la suite, au ministre de la Justice :
- Les informations que les tribunaux et les parquets communiquent annuellement aux principales parties prenantes (ministre, Parlement, CSJ) doivent donner une idée claire de la production et des moyens mis en œuvre pour y parvenir, y compris la productivité des juges et des procureurs. Bien entendu, la production annuelle doit également être confrontée aux objectifs et il faut préciser comment ceux-ci seront atteints;
 - Le Conseil supérieur souhaiterait que chaque Collège rédige un rapport faitier concernant le fonctionnement de l'année écoulée et le diffuse de façon publique (et donc pas que chaque tribunal et parquet envoie tous les ans un rapport aux parties prenantes mentionnées ci-dessus);
 - Par ailleurs, le Conseil supérieur souhaiterait que les deux collèges fournissent, tous les ans, un rapport spécifique concernant l'état d'avancement de leur système de maîtrise interne. Sur la base de ces

informations concernant, d'une part, l'état d'avancement du contrôle interne et, d'autre part, les prestations fournies, en plus des informations obtenues par exemple grâce à deux audits thématiques transversaux, le CSJ sera en mesure d'émettre une évaluation générale concernant le fonctionnement des tribunaux et des parquets. Le Conseil supérieur a fait part de ses intentions aux Collèges par lettre du 2 juin 2015.

69. Il est utile de rappeler que des concertations ont eu lieu avec le Collège des cours et tribunaux ainsi qu'avec le Collège du ministère public. Il a été proposé aux Collèges qu'un nouveau rapport global soit élaboré, et pour l'ensemble des juridictions, et pour l'ensemble des parquets. Les éléments suivants y devraient être inclus :

- A. Chiffres (avec commentaires de ceux-ci) :
 1. Flux entrant ⇨ augmentation ou diminution
 2. Flux sortant ⇨ évolution des affaires traitées (production)
 3. Production mesurée (en termes de temps et de prix) et évolution de celle-ci
 4. Production au regard des accords conclus (contrat de gestion)
 5. Évolution des affaires pendantes
 6. Évolution du ratio production/flux entrant
 7. Délais de traitement
 8. Personnel (avec affectation par type de matière) et absences
 9. Évolution du personnel (homme/femme, âge)
 10. Productivité (facteurs de production par exemple exprimés en termes de travail ou de coûts)
 11. Evolution au fil des années par type d'entité et totaux.

En vue de la fiabilité d'un certain nombre de données, un contrôle de l'enregistrement est requis.

- B. Autres informations :

Changements sur le plan de l'organisation et du management des juridictions et parquets :

Planning (avec objectifs principaux) ;

Accroissement de la qualité (spécialisation, formation, culture, leadership, etc.) ;

Description des projets (e.a. réorganisations) destinés à atteindre les objectifs fixés.

70. S'agissant du second constat dressé par le GRECO, le CSJ examinera si les risques liés à la fixation des honoraires ont été/sont suffisamment couverts. Au sein des juridictions et des parquets, les risques existants au niveau des processus de travail, liés à la fixation et au traitement des honoraires pour des services fournis à la justice, doivent être éliminés ou réduits de façon considérable. En vertu de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome, il est attendu de l'organisation judiciaire que celle-ci devra accorder toute l'attention nécessaire au contrôle interne.

71. En ce qui concerne enfin la fréquence des audits et enquêtes particulières⁷, six audits et trois enquêtes particulières ont été menés depuis l'adoption du rapport du GRECO, portant ainsi à 17 audits et 9 enquêtes particulières leur nombre total respectif depuis la création du Conseil.

⁷ http://www.csj.be/search/apachesolr_search?filters=type%3Apublication

72. S'agissant de l'absence de rapport général périodique concernant le fonctionnement de l'organisation judiciaire, le GRECO note avec intérêt les informations communiquées et les mesures proposées par le CSJ pour remédier à la situation. Ces mesures doivent toutefois encore être concrétisées. Concernant les audits et enquêtes particulières, le GRECO est satisfait de leur développement récent et appelle les autorités belges à poursuivre leurs efforts en la matière. Il note l'intention de la CSJ d'examiner si les risques liés à la fixation des honoraires sont ou ont été suffisamment couverts et attend des informations complémentaires à ce sujet lors de son prochain rapport.

73. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

74. *Le GRECO a 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.*

75. Les autorités belges indiquent que les juridictions disciplinaires de l'ordre judiciaire rédigent chaque année un rapport d'activités respectant l'anonymat des personnes concernées. Le rapport est transmis au CSJ, à la Chambre des Représentants et au Sénat. Les décisions rendues par les juridictions disciplinaires sont communiquées au ministre de la Justice dès leur notification.

76. Quant aux juridictions de l'ordre administratif, l'article 115 des lois sur le Conseil d'Etat dispose que « tout membre du Conseil d'Etat qui a manqué à la dignité de ses fonctions ou aux devoirs de son état peut, suivant le cas, être déclaré déchu ou suspendu de ses fonctions par arrêt rendu en assemblée générale par la Cour de cassation sur réquisitoire du procureur général près cette Cour ». De plus, l'article 615 du Code judiciaire énonce que « outre la compétence qui lui est attribuée aux articles 409, 410 et 486 et à l'article 103 de la Constitution, la Cour de cassation connaît en assemblée générale de actions en destitution ou en suspension contre le membre du Conseil d'Etat ».

77. Le GRECO note que les informations communiquées ne font pas ressortir que des mesures spécifiques ont été prises pour donner effet à la recommandation. Le Rapport d'Evaluation (paragraphe 131) met en relief la difficulté à conserver et à restituer aux personnes intéressées des données adéquates et fiables sur l'ensemble des mesures disciplinaires, y compris pour des sanctions mineures. Les rapports d'activités annuels des juridictions disciplinaires de l'ordre judiciaire consultés par les rapporteurs ne permettent que très partiellement de remédier à ces insuffisances. Le rapport d'activité du tribunal disciplinaire francophone couvrant la période du 1^{er} septembre 2014 au 31 août 2015 contient des statistiques sur le contentieux disciplinaire et un relevé des décisions prises, mentionnant la nature des faits et les sanctions prononcées. Ces éléments positifs ne figurent malheureusement pas dans les autres rapports consultés, où les quelques informations concernant les affaires traitées ne mettent pas directement en regard la nature des faits et les sanctions, ce qui empêche d'en tirer des éléments sur la jurisprudence des juridictions concernées. Le rapport du tribunal disciplinaire francophone mentionne en outre qu'il n'a pas de greffe, ce qui pose problème pour l'accès des personnes intéressées à ses décisions, ainsi que leur conservation et leur archivage. Autre problème, les rapports d'activité des juridictions disciplinaires sont communiqués notamment au CSJ et au ministre de la Justice, mais il est dommage qu'ils ne soient pas rendus publics. Il reste donc

encore beaucoup à faire pour faciliter l'accès des juges et procureurs, et *a fortiori* du public, à la jurisprudence disciplinaire.

78. S'agissant des juridictions administratives, le GRECO prend note des informations communiquées et du fait qu'elles ne font référence qu'au Conseil d'Etat. Il rappelle que c'est dans le cadre de la recommandation ix que la question de la responsabilité disciplinaire des membres de ces juridictions doit être traitée et qu'elle vise non seulement les membres du Conseil d'Etat mais aussi du grand nombre d'instances chargées de trancher les litiges opposant une personne privée à une personne publique ou opposant deux personnes publiques.
79. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

80. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la Belgique n'a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante aucune des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Quatre recommandations ont été partiellement mises en œuvre et onze n'ont pas été mises en œuvre.
81. Plus spécifiquement, les recommandations iv, xi, xiv et xv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, iii, v, vi, vii, viii, ix, x, xii et xiii n'ont pas été mises en œuvre.
82. En ce qui concerne les parlementaires, les seules initiatives prises ont consisté à publier les déclarations de mandat sur le site internet de la Cour des comptes – le site étant en construction à la date d'adoption de ce rapport – et à élargir les compétences du groupe de travail « partis politiques » de la Chambre des Représentants, déjà chargé du suivi du Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle, au suivi de certaines des recommandations du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Ces recommandations ne semblent pas avoir été encore examinées par le groupe de travail. Le GRECO regrette qu'aucune autre mesure n'ait été prise pour mettre en œuvre les recommandations, s'agissant notamment du développement du régime des déclarations de patrimoine, du contrôle du respect des règles d'intégrité par les chambres parlementaires et de la formation des parlementaires aux questions d'intégrité.
83. En ce qui concerne les juges et les procureurs, le GRECO salue la création du Collège des cours et des tribunaux et du Collège du ministère public, les profils types adoptés pour les fonctions dirigeantes, ainsi que les mesures proposées par le Conseil Supérieur de la Justice pour remédier à l'absence de rapport périodique d'ensemble sur le fonctionnement des tribunaux et services du ministère public. Le rapport d'activité du tribunal disciplinaire francophone contient quelques statistiques et informations supplémentaires sur les procédures disciplinaires, ce qui est également à ranger parmi les mesures positives. De plus amples travaux sont cependant nécessaires sur de nombreux aspects, parmi lesquels les garanties et règles applicables aux juges des tribunaux administratifs, au-delà du Conseil d'Etat, les conditions de recours aux juges suppléants, l'évaluation des modalités de distribution des affaires entre les juges, l'unification des règles déontologiques et une information plus détaillée sur les procédures disciplinaires concernant les juges et les procureurs, y compris par une publication spécifique de la jurisprudence en la matière.
84. Au vu de ce qui précède, le GRECO considère que les mesures prises par les autorités belges pour mettre en œuvre les recommandations du Quatrième Cycle d'Évaluation sont très limitées. Il conclut que le niveau actuellement très faible de

conformité avec les recommandations est « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du 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 mutuelle et invite le chef de la délégation de la Belgique à soumettre dès que possible un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire toutes les recommandations) et, au plus tard, avant le 31 octobre 2017.

85. Le GRECO invite les autorités belges à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le traduire vers les autres langues nationales et à le rendre public.