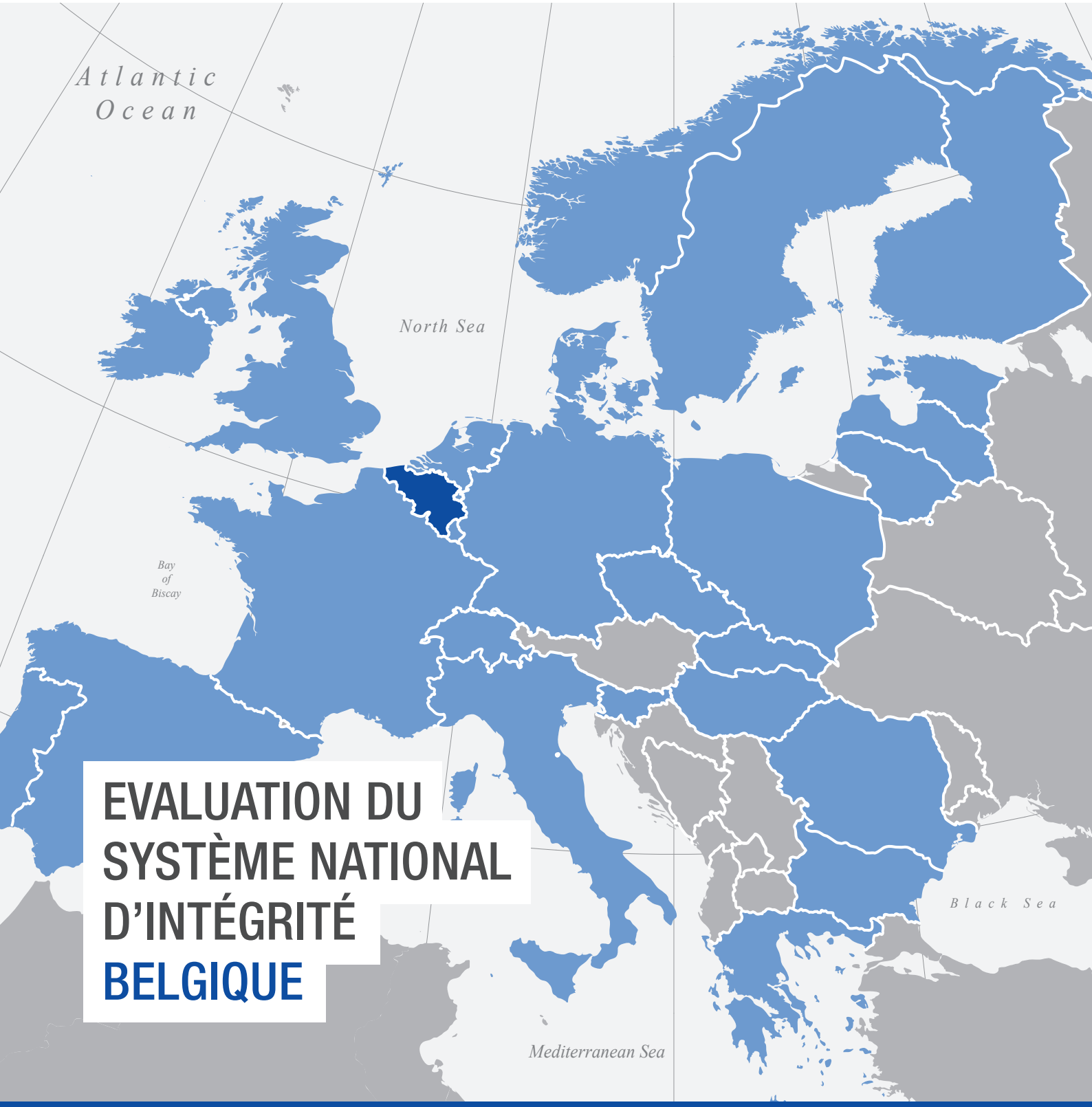
TRANSPARENCY INTERNATIONAL Belgium



EVALUATION DU SYSTÈME NATIONAL D'INTÉGRITÉ

BELGIQUE

www.transparencybelgium.be

Transparency International (TI) is the global civil society organisation leading the fight against corruption. Through more than 90 chapters worldwide and an international secretariat in Berlin, TI raises awareness of the damaging effects of corruption and works with partners in government, business and civil society to develop and implement effective measures to tackle it.
Transparency International Belgium (TI-B) is the Belgian chapter of TI. We raise awareness about corruption; advocate legal and regulatory reform; design practical tools for institutions, individuals and companies wishing to combat corruption; and act as a leading centre of anticorruption expertise in Belgium.

First Published Mai 2012

Éditeur :	Transparency International Belgium
Coordination de l'étude :	Jeroen Maesschalck , KU Leuven (promoteur) Tom Vander Beken, UGent (co-promoteur) Michaël Dantinne, ULg (co-promoteur) Maud Stinckens, KU Leuven (rédaction finale)
Auteurs :	*1. Avant-propos :* Les chercheurs *2. À propos de l'évaluation du SNI :* TI-Belgium, Jeroen Maesschalck, Michaël Dantinne, Tom Vander Beken et Maud Stinckens *3. Résumé :* Les chercheurs et TI-Belgium *4. Recommandations :* TI-Belgium *5. « Profil du pays » :* Jolynn Debacker et Jeroen Maesschalck *6. « Profil de la corruption » :* Jeroen Maesschalck *7. « Initiatives de lutte contre la corruption » :* Jeroen Maesschalck *8.1. Pilier « Pouvoir législatif » :* Jolynn Debacker et Jeroen Maesschalck *8.2. Pilier « Pouvoir exécutif » :* Jolynn Debacker, Jeroen Maesschalck et Maud Stinckens *8.3. Pilier « Pouvoir judiciaire » :* Jelle Janssens et Tom Vander Beken *8.4. Pilier « Secteur public » :* Maud Stinckens et Jeroen Maesschalck *8.5. Pilier « Services chargés de faire respecter la loi » :* Jelle Janssens, Tom Vander Beken et Christophe Vandeviver *8.6. Pilier « Autorités électorales » :* Jolynn Debacker, Jeroen Maesschalck et Marijke Roosen *8.7. Pilier « Médiateur » :* Jelle Janssens et Tom Vander Beken *8.8. Pilier « Cour des comptes » :* Maud Stinckens et Jeroen Maesschalck *8.9. Pilier « Services anticorruption » :* Jelle Janssens et Tom Vander Beken *8.10. Pilier « Partis politiques » :* Michaël Dantinne et Judith Duchêne *8.11. Pilier « Médias » :* Michaël Dantinne et Judith Duchêne *8.12. Pilier « Société civile » :* Jolynn Debacker et Jeroen Maesschalck *8.13. Pilier « Entreprises » :* Luc Van Liedekerke
Coordinateurs du projet :	Transparency International Belgium :Membres du Conseil d'administration[1] et l'Executive team
Révision externe :	Vincent de Coorebyter, Directeur-Général du CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques)
Traduction :	TI Belgium

Cette étude fait partie d'un projet financé à 70% par le Programme "Prévenir et combattre la criminalité" de la Commission européenne – Direction-Generale Affaires Intérieures. Il bénéficie aussi de l'appui financier du département de Développement technologique du Service Public de Wallonie (Vice-Président Nollet), du Fonds des amis de Transparency International Belgium- géré par la Fondation Roi Bauduin, et de la Fondation Bernheim.

This publication is a product of the European National Integrity Systems project. The National Integrity Systems assessment tool has been developed and coordinated by Transparency International. Reproduction in whole or in parts is permitted, providing that full credit is given to Transparency International and provided that any such reproduction, whether in whole or in parts, is not sold unless incorporated in other works.

[1] Composition du conseil d'administration : Chantal Hébette-Van den Broeke, présidente, Marc Brykman, Michel De Samblanx, Thierry de Vries, Roger Heijens, Evert Jan Lammers, Marc Oostens, David Szafran, Michel Van der Stichele, Luc Van Liedekerke, François Vincke.

Disclaimer

Every effort has been made to verify the accuracy of the information contained in this report. All information was believed to be correct as of December 1st, 2012. Transparency International cannot accept responsibility for the consequences of its use for other purposes or in other contexts. Policy recommendations reflect Transparency International Belgium's opinion. They should not be taken to represent the views of those quoted or interviewed unless specifically stated. This project has been funded with support from Prevention of and Fight Against Crime Programme European Commission – Directorate-General Home Affairs. This publication reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

© 2012 Transparency International Belgium. All rights reserved.

Transparency International Belgium
Boulevard E. Jacqmainlaan 135
1000 Brussels
Tel: +32 (0)25090031
info@transparencybelgium.be
www.transparencybelgium.be

Table des Matières

Table des Matières **3**

1. Avant-propos **4**

2. À propos de l'évaluation du SNI **6**

3. Résumé **15**

4. Recommandations **24**

5. Profil du pays – les fondations du Système National d'Intégrité **37**

6. Profil de la corruption **45**

7. Initiatives de lutte contre la corruption **49**

8. Le Système National d'Intégrité **51**

8.1. Pouvoir législatif 51

8.2. Pouvoir exécutif 76

8.3. Pouvoir judiciaire 90

8.4. Secteur public 111

8.5. Services chargés de faire respecter la loi 133

8.6. Autorités électorales 155

8.7. Médiateur 174

8.8. Cour des comptes 189

8.9. Services anticorruption 202

8.10. Partis politiques 227

8.11. Médias 252

8.12. La Société Civile 276

8.13. Entreprises 296

9. Conclusion **319**

10. Liste des abréviations **321**

1. Avant-propos

Ce rapport applique pour la première fois à la Belgique le cadre bien connu du « Système National d'Intégrité » (SNI) développé par Transparency International. Il vise ainsi à donner une large vue d'ensemble du *status quaestionis* portant sur les nombreux aspects qui peuvent avoir un impact sur la corruption en Belgique.

S'agissant d'une première étude de ce type, à réaliser dans un période de temps et avec des moyens limités, il a fallu opérer des choix. C'est ainsi que l'accent a été mis sur le niveau fédéral et que l'attention a avant tout porté sur des dispositions légales et réglementaires, et des sources relativement faciles à retrouver. Ces choix sont davantage précisés dans le premier chapitre. Le rapport ne doit donc certainement pas être vu comme la réponse définitive aux nombreuses questions posées dans le cadre du SNI. Il s'agit d'une première étude basée sur de l'information disponible, qui explore toutefois un large champ, et peut dès lors être vue comme un point de départ pour de nouvelles recherches.

La recherche a été menée de mars à novembre 2011. La collecte de données a été clôturée le 1er décembre 2012 et a dès lors permis de se référer à l'accord de gouvernement du gouvernement Di Rupo I (dd. 1/12/2012), sans toutefois pouvoir porter sur sa mise en œuvre.

Cette recherche est le résultat d'une collaboration unique entre les chercheurs et le commanditaire Transparency International. La recherche a été réalisée par une équipe de 10 chercheurs de trois universités, sous la direction de Jeroen Maesschalck (KU Leuven) en tant que promoteur et de Michaël Dantinne (ULg) et Tom Vander Beken (UGent) en tant que co-promoteurs. Luc Van Liedekerke (KU Leuven) était responsable du pilier 13 « entreprises ». La recherche a été soutenue et coordonnée par Transparency International (TI), aussi bien par le siège central à Berlin que par la section belge.

Chacun des partenaires, les chercheurs d'une part et TI d'autre part, ont joué leur rôle propre dans le projet. Il convient de préciser brièvement cette répartition des tâches et responsabilités.

- La responsabilité et le mérite des **chercheurs** se limitent aux informations qualitatives et descriptives reprises dans le rapport.
- **Transparency International** est responsable de la méthodologie de la recherche, des 'notes' (tant la procédure que les notes attribuées), et des recommandations.
    - La « **méthodologie** », renvoie ici entre autres au cadre SNI et à l'opérationnalisation des composantes des « questions cadres » et « questions d'évaluation ».[2]

[2] Les chercheurs ont appliqué cette méthodologie comme convenu, mais ont observé quelques problèmes conceptuels et méthodologiques au cours de la recherche. Par exemple : les piliers ne sont pas tout à fait mutuellement exclusifs, les « questions cadres » ne suffisent pas toujours à bien comprendre comment établir les 'notes', tous les aspects du SNI n'ont pas nécessairement un impact *s*ur la corruption. Les chercheurs ont signalé ces problèmes à TI.

- Les **« notes »** (« scores »), sont les indicateurs quantitatifs attribués aux différentes composantes d'un pilier et au pilier dans son ensemble, notamment tels que représentés dans le graphique du temple grec.[3]
- Par **« recommandations »**, nous entendons les avis concrets en matière de politique tels que repris au chapitre quatre. Ces recommandations ont été formulées par TI-Belgium, mais sont basées sur la recherche, et sur les suggestions des membres de l'advisory group et des participants au workshop.

Pour finir, les chercheurs tiennent à remercier sincèrement tous ceux qui ont participé à cette recherche. Nous remercions les personnes interviewées pour le temps qu'elles nous ont accordé ainsi que pour leur disponibilité à relire des textes ou à compléter des informations. Nos remerciements vont aux membres de l'advisory group pour les avis formulés au cours des deux réunions, ainsi que pour les avis et interventions, souvent particulièrement détaillés et approfondis, fournis tout au long de l'étude. Nous remercions également les participants au workshop et le relecteur externe pour leurs feedback et suggestions. Enfin, nous remercions expressément les collaborateurs de TI-Belgium et le secrétariat international de TI à Berlin pour leurs avis, leur collaboration efficiente et leur flexibilité.

Jeroen Maesschalck, Michaël Dantinne, Tom Vander Beken (les promoteurs)
Jolynn Debacker, Judith Duchêne, Jelle Janssens, Maud Stinckens, Marijke Roosen, Christophe Vandeviver et Luc Van Liedekerke (les chercheurs)
Louvain, Gand et Liège, mars 2012

[3] Les chercheurs ont formulé quelques réflexions fondamentales à propos du mode de notation et donc de la valeur des notes. Par exemple: l'information parfois lacunaire sur laquelle les notes ont parfois dû être basées, les échelles de notation pas toujours consistantes, la difficulté parfois d'attribuer des notes parce que certains éléments d' une « question d'évaluation » reçoivent une note élevée et d'autres une faible, et le fait que l'absence d'un élément du SNI ne constitue pas nécessairement un problème. Les chercheurs ont communiqué ces réflexions à TI.

2. À propos de l'évaluation du SNI

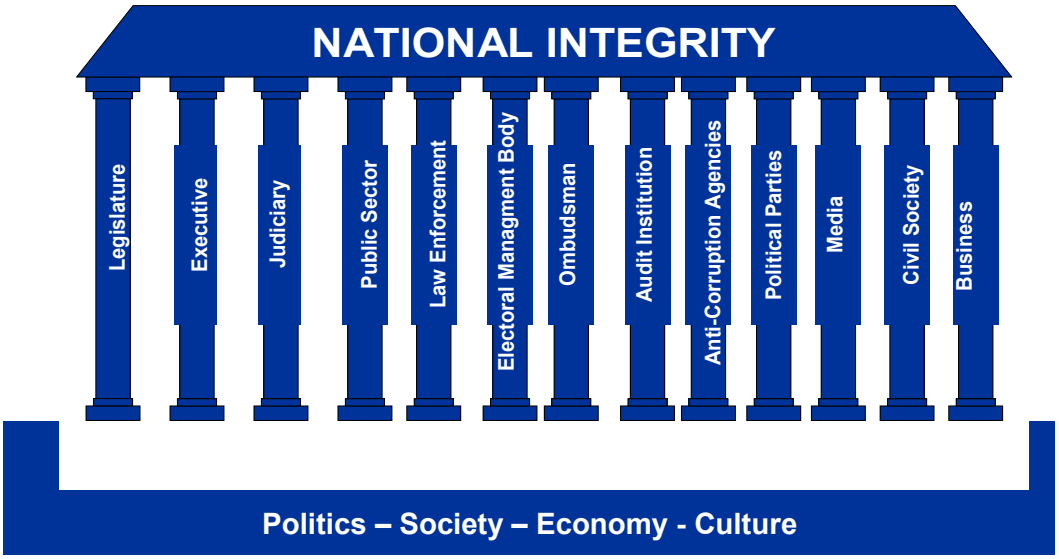


Figure 2.1. Représentation visuelle des piliers du NIS

Une série d'affaires retentissantes en matière de corruption dans les secteurs privé et public a mis en lumière le besoin urgent de lutter contre la corruption en Europe. La corruption fragilise la bonne gouvernance, la primauté du droit ainsi que les droits de l'homme. Elle trompe les citoyens, porte atteinte au secteur privé et fausse les marchés financiers. Soixante-dix-huit pour cent des Européens interrogés dans le cadre de l'enquête Eurobaromètre 2009 de la Commission européenne estiment que la corruption constitue un problème majeur pour leur pays. Le présent rapport entre dans le cadre d'une initiative paneuropéenne de lutte contre la corruption, qui bénéficie du soutien de la Direction générale des Affaires intérieures de la Commission européenne. L'initiative vise à évaluer de manière systématique les Systèmes nationaux d'intégrité (SNI) de 25 États européens et à préconiser des réformes efficaces et durables là où cela s'avère nécessaire.

L'approche suivie ici pour évaluer le Système national d'intégrité, fournit un cadre d'analyse de l'efficacité des institutions en matière de prévention et de lutte contre la corruption. Un SNI qui fonctionne bien offre une protection contre la corruption et contribue à lutter contre les abus de pouvoir, les délits de fonction et les malversations sous toutes leurs formes. Dans les institutions du SNI qui ont des réglementations appropriées et une obligation de rendre des comptes, la corruption risque moins de prospérer. Ce qui produit à son tour un effet domino sur les objectifs de bonne gouvernance, de primauté du droit, et de protection des droits de l'homme. Le renforcement du SNI favorise une meilleure gouvernance à tous les niveaux de la société et contribue, en définitive, à l'émergence d'une société plus juste.

Le rapport national relatif au SNI belge porte sur 13 « piliers » ou institutions censées constituer le système d'intégrité du pays.

Gouvernement	Secteur public	Hors secteur public
1. Pouvoir législatif 2. Pouvoir exécutif 3. Pouvoir judiciaire	4. Administration publique 5. Services chargés de faire respecter la loi 6. Autorités électorales 7. Médiateur 8. Institutions supérieures de contrôle 9. Services anticorruption	10. Médias 11. Société civile 12. Partis politiques 13. Entreprises

Chacune de ces 13 institutions est évaluée dans trois de ses dimensions, qui ensemble sont déterminantes de la capacité de prévention de la corruption. La première dimension concerne la capacité générale. Elle est définie en termes de ressources disponibles et de statut juridique de l'institution, qui sont à la base de son efficacité. La deuxième dimension renvoie aux réglementations en matière de gouvernance et de fonctionnement de l'institution. La transparence, la volonté de rendre compte, le niveau d'intégrité et la politique d'intégrité d'une institution y sont avant tout examinées, ces points étant tous essentiels pour prévenir la corruption au sein de l'institution. Enfin, la troisième dimension concerne la mesure dans laquelle l'institution remplit le rôle qui lui a été confié au sein du système de lutte contre la corruption, par exemple en exerçant une surveillance effective sur le gouvernement (pour le pouvoir législatif) ou en engageant des poursuites (pour les organes d'application de la loi). Ensemble, ces trois dimensions couvrent la capacité de l'institution à agir (capacité), son efficacité interne (gouvernance) ainsi que son efficacité externe (rôle) au regard de sa mission de lutte contre la corruption.

Chaque dimension est évaluée au moyen d'indicateurs communs. L'évaluation examine aussi bien le cadre légal de chaque pilier que la réalité de la pratique institutionnelle, mettant ainsi en évidence les écarts entre les dispositions légales et la pratique sur le terrain.

Dimension	Indicateurs *(loi, pratique)*
Capacité	Ressources Indépendance
Gouvernance	Transparence Obligation de rendre des comptes Intégrité
Rôle au sein du système de gouvernance	Entre 1 et 3 indicateurs, spécifiques à chaque pilier

L'objectif n'est pas de présenter une évaluation détaillée de chaque pilier mais une analyse de l'ensemble des piliers concernés au moyen d'un grand nombre d'indicateurs afin d'obtenir un aperçu du système dans sa globalité. L'évaluation s'intéresse également aux interactions existant entre les institutions afin de comprendre pourquoi certaines d'entre elles sont plus

solides que d'autres et de quelle manière elles s'influencent mutuellement. Le SNI présuppose que les faiblesses d'une seule institution peuvent entraîner des failles importantes dans l'ensemble du système. La compréhension des interactions entre les piliers aide aussi à fixer des priorités pour les réformes éventuelles. Afin de prendre en compte des facteurs contextuels importants, l'évaluation des institutions de gouvernance est intégrée à une analyse succincte des conditions politiques, sociales, économiques et culturelles d'ensemble, que les *fondations* et sur lesquelles reposent ces piliers.

Méthodologie

L'évaluation du SNI est un outil de recherche qualitatif s'appuyant sur une combinaison de recherches documentaires et d'entretiens approfondis. Un processus final de validation externe et de consultation des principales parties prenantes permet de s'assurer, avant la publication, de la pertinence et l'exactitude optimales des résultats.

L'évaluation est guidée par un ensemble de « fiches de notation des indicateurs » mises au point par le Secrétariat de TI. Les fiches comprennent une « question d'évaluation » pour chaque indicateur, laquelle est étayée par quelques « questions cadres », assorties de lignes directrices pour les notes minimales, moyennes et maximales, par exemple:

Exemple de fiche de notation des indicateurs : le pouvoir législatif *Capacité – Indépendance (loi)*	
Question d'évaluation	La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du pouvoir législatif?
Questions cadres	Le pouvoir législatif peut-il être dissout ? Si oui, dans quelles circonstances ? Le pouvoir législatif peut-il décider lui-même de se réunir en dehors des séances ordinaires si les circonstances l'exigent ? Le pouvoir législatif décide-t-il de son propre ordre du jour ? Décide-t-il de la désignation/de l'élection du président du parlement et des désignations aux commissions ? Peut-il fixer son propre calendrier ? Peut-il désigner son propre personnel technique ? La police doit-elle disposer d'une autorisation spéciale pour accéder au pouvoir législatif ?
Lignes directrices de notation	
Note minimale (0)	Il n'existe aucune loi visant à garantir l'indépendance du pouvoir législatif.
25	
Note moyenne (50)	Bien qu'il existe un certain nombre de lois/dispositions réglementaires, celles-ci ne couvrent pas tous les aspects de l'indépendance du pouvoir législatif et/ou certaines dispositions comportent des lacunes.
75	
Note maximale (100)	Il existe une législation exhaustive visant à garantir l'indépendance du pouvoir législatif.

Au total, l'évaluation comprend plus de 150 indicateurs et environ 12 indicateurs par pilier. Les « questions cadres » pour chaque indicateur ont été élaborées en examinant les meilleures pratiques internationales et en recourant aux outils actuels d'évaluation pour

chaque pilier, ainsi qu'en utilisant l'expérience propre à TI et en interviewant des experts internationaux sur l'institution concernée. Les fiches de notation des indicateurs apportent des lignes directrices au chercheur, et TI-B a, le cas échéant, fourni des informations complémentaires ou laissé des questions sans réponse, dans la mesure où toutes les lignes directrices ne sont pas applicables au contexte belge. Vu l'étendue de l'évaluation du SNI, l'analyse de chaque pilier est nécessairement brève et dans certains cas les recherches font apparaître la nécessité d'effectuer des recherches approfondies complémentaires sur des problématiques spécifiques dépassant le champ de l'évaluation du SNI. L'ensemble des outils d'évaluation et des fiches de notation est disponible sur le site web de TI-B : www.transparencybelgium.be.

Pour répondre aux « questions cadres », les chercheurs se sont appuyés sur trois sources d'information principales : la législation, des études et des rapports secondaires, ainsi que des entretiens avec d'éminents experts. Les sources secondaires sont entre autres des rapports fiables publiés par des organisations de la société civile, des organisations internationales, des organes de l'État, des groupes de réflexion et des universitaires.

Au minimum deux informateurs principaux ont été interviewés pour chaque pilier, dont au moins un représentait l'institution évaluée et l'autre était un expert externe du domaine concerné. Les références figurent en notes de bas de page et non en fin de document, afin de garantir la plus grande transparence possible en ce qui concerne les sources d'information utilisées pour la justification des conclusions et des notes.

Liste des personnes interviewées

Dans le cadre de notre étude, 32 interviews ont été effectuées.

- Geert Bouckaert, Professeur, Instituut voor de Overheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven.
- David D'Hooghe, Professeur, Instituut voor Administratief Recht, Faculteit Rechtsgeleerdheid, KU Leuven.
- Catherine De Bruecker, Médiatrice fédérale.
- Kurt Debruyne, Inspecteur-général des finances accrédité auprès de la Communauté flamande, Inspection des Finances.
- Wim De Naeyer, Manager-auditeur, Interne Audit van de Vlaamse Administratie.
- Peter De Roeck, Coordinateur Surveillance de l'Intégrité, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, SPF Budget et Contrôle de la gestion.
- Nadia De Vroede, Président, Conseil supérieur de la Justice.
- Jean-François Dumont, Secrétaire général adjoint, Association des Journalistes Professionnels.
- Jean Faniel, Chercheur, Centre de recherche et d'information socio-politiques.
- Frank Hallez, Regional Compliance Officer BeLux, Siemens.
- Anita Harrewyn, Premier Avocat général, Parquet général auprès de la Cour d'appel de Gand.
- Annie Hondeghem, Professeur, Instituut voor de Overheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven.

- Marc Hooghe, Professeur, Centrum voor Politicologie, Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven.
- Bernard Hubeau, ancien Médiateur flamand, Professeur, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen.
- Danny Jacobs, Directeur, Bond Beter Leefmilieu.
- Alain Luyckx, Chef de service, Office Central pour la Répression de la Corruption, Police Fédérale.
- Koen Muylle, Référendaire, Cour constitutionnelle.
- Pierre Reynders, Inspecteur-général des finances, Chef de corps, Inspection des Finances.
- Frankie Schram, Secrétaire, Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs.
- Guido Schuermans, Médiateur fédéral.
- Bart Verhaeghe, Coordinateur politique, Verenigde Verenigingen.
- Etienne Van Verdegem, Conseiller, Direction Générale Institutions et Population, SPF Intérieur.
- Jeroen Van Nieuwenhove, Docteur, Instituut voor Constitutioneel Recht, Faculteit Rechtsgeleerdheid, KU Leuven.
- Pierre Verjans, Professeur, Unité d'étude des systèmes politiques belges, Université de Liège.
- François Vincke, Avocat au barreau de Bruxelles, Anti-Corruption Commission International Chamber of Commerce.
- Karolien Weekers, Docteur, Centrum voor Politicologie, Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven.

Six personnes interviewées ont préféré garder l'anonymat. C'est pourquoi leurs noms ne sont pas cités. Trois d'entre elles ont toutefois accepté que leur organisation soit mentionnée : deux personnes travaillaient au sein du Comité P et une auprès de l'administration des Douanes et Accises.

Nous avons contacté la Cour des comptes en vue d'organiser une interview dans le cadre du pilier « Cour des comptes » mais la Cour a préféré répondre par écrit. Les explications reprises dans ce pilier se basent dès lors en grande partie sur cette communication écrite qui nous a été transmise le 26 octobre 2011 par voie électronique.

Le système de notation

Bien que l'évaluation du SNI soit qualitative, des notes chiffrées sont attribuées afin de résumer les informations recueillies et de contribuer à souligner les faiblesses et les forces principales du système d'intégrité. La longueur du rapport pourrait obscurcir, voire empêcher une vision plus globale. Les notations constituent ainsi une manière d'avoir une vision d'ensemble des 13 institutions, chacune d'entre elles étant évaluée en fonction de 12 indicateurs ou plus. Elles empêchent le lecteur de se perdre dans les détails et favorisent une réflexion globale sur les institutions.

Les notes sont attribuées par TI-Belgium (TI-B) sur une échelle à 5 points distribués par intervalles de 25 points (0, 25, 50, 75, 100), sur base d'une première proposition formulée

par les chercheurs et après consultation d'un groupe de parties prenantes. Une note d'ensemble est calculée pour chaque dimension (une simple moyenne des notes attribuées en fonction des indicateurs), puis on établit une moyenne des notes des trois dimensions pour parvenir ainsi à la note générale de chaque pilier. La différence entre la théorie et la pratique peut ainsi être aussi calculée, tant au niveau de chaque dimension que de l'institution dans son ensemble.

Bien que la méthodologie appliquée pour la notation s'accompagne des meilleures pratiques en termes de sélection des experts, de points de comparaison, de la transparence et du contrôle de la validité, elle laisse aux équipes nationales (dans ce cas TI-B) le dernier mot concernant les notes. Ceci est également conforme à l'objectif général de l'évaluation qui consiste à créer une dynamique de changement des politiques de lutte contre la corruption au sein du pays concerné. En l'absence de comité international pour assurer le contrôle et le calibrage de l'ensemble des notes, pour garantir la similarité des informations, de la méthodologie et des procédés d'évaluation utilisés dans tous les pays concernés, nous ne produisons pas de classements par pays et déconseillons d'utiliser les résultats bruts à des fins de comparaisons internationales.

Approche consultative et validation des résultats

L'évaluation du SNI en Belgique a réservé une large place aux questions et à la consultation, dans le but d'impliquer les principaux acteurs de la lutte contre la corruption, tant les pouvoirs publics, la société civile que les autres secteurs concernés. Cette approche a deux objectifs : la validation des résultats de l'étude et la consultation d'un large groupe de parties prenantes, autant pour créer une dynamique et une volonté politique que pour répondre à la demande de réformes de la part de citoyens. L'approche consultative se compose de deux parties : un Groupe consultatif de haut niveau et un Workshop national des parties prenantes.

Groupe consultatif du SNI	
Nom	Affiliation
Delepière Jean-Claude	Président de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF)
Denolf Johan	Directeur de la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière de la Police judiciaire fédérale

De Roeck Peter	Conseiller général en Politique d'intégrité - SPF Budget et Contrôle de la gestion
De Wolf Patrick	Avocat général auprès de la Cour d'appel de Bruxelles ; Coordinateur principal des ECOFINFISC et corruption du Collège des Procureurs généraux ; Magistrat de liaison de la cellule stratégique du Secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude
Guillams Eddy	Administrateur général de Interne Audit Vlaamse Administratie (IAVA)
Reynders Pierre	Chef de corps du Corps interfédéral de l'Inspection des Finances
Vandeputte Tony	Secrétaire général de la Chambre de commerce internationale – section belge
Van Cutsem Michael	Membre du conseil d'administration de la Société wallonne de l'évaluation et de la prospective (SWEP) ; Directeur de l'Institut Destrée
Voets Filip	Secrétaire général et médiateur du Raad voor de journalistiek
Wascotte Franz	Conseiller à la Cour des comptes
Évaluateur externe	
Vincent de Coorebyter	Directeur général du CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques)

Les membres du groupe consultatif se sont réunis une première fois le 8 mars 2011 et une seconde fois le 18 octobre 2011. Cette seconde réunion a été entièrement consacrée à l'analyse des principaux résultats du projet de rapport et des notes attribuées en fonction des indicateurs. La réunion a donné lieu à un certain nombre d'adaptations des notes. TI-B a assuré l'appréciation finale des notes.

Le 1er décembre 2011, TI-B a présenté la méthodologie et les résultats de l'évaluation au cours d'un Workshop national des parties prenantes. Le projet de rapport a été mis préalablement à la disposition des participants. L'objectif de cet atelier était de contribuer à affiner le rapport, notamment en ajoutant des recommandations et en fixant des priorités.

Enfin, le rapport complet a été examiné par le secrétariat de TI et un évaluateur externe, Vincent de Coorebyter, y a apporté commentaires et remarques. Après sa publication, les

résultats du rapport sur le SNI seront discutés pendant les séminaires et les tables rondes organisés avec les différents groupes cibles.

Limites et choix

Les chercheurs de la KU Leuven, de l'UGent et de l'ULg ont été confrontés au cours de cette étude à un certain nombre de restrictions qui ont amené à d'autres délimitations.

La recherche en matière de corruption et de politiques de lutte contre la corruption est très limitée en Belgique, particulièrement si on la compare avec ce qui se fait dans d'autres pays tels le Royaume-Uni ou les Pays-Bas. Les données à la disposition des chercheurs étaient par conséquent peu nombreuses. En outre les ressources à disposition pour mener cette étude étaient également limitées. Au total, les chercheurs ont consacré près de 200 jours de travail (dont, comme convenu, 30 financés par TI). Malgré cet investissement supplémentaire, les chercheurs estiment qu'ils ont disposé de trop peu de temps pour fournir une description approfondie et scientifique de tous les aspects du cadre SNI. Pour cela, les chercheurs auraient dû effectuer, pour chaque pilier, une étude plus approfondie basée sur plusieurs interviews, observations, analyses documentaires, études quantitatives, etc.

Pour ces raisons, quelques choix importants ont été faits.

- L'accent est mis sur le niveau fédéral. Le niveau régional est uniquement abordé en guise d'illustration, dans quelques cas exceptionnels. Pour souligner cela, ces illustrations ont été placées dans des cadres séparés.[4] Cette information ad hoc sur les régions n'a pas été prise en considération dans l'attribution des notes.
- L'étude met l'accent sur la dimension légale et sur ce qui peut être décrit au moyen d'une étude documentaire (*desk research*). Il y a eu quelques interviews additionnelles, mais elles ne sont que complémentaires. La description de la réalité empirique est dès lors limitée.
- Cette recherche limitée permet de décrire ce qui est visible et aisé à détecter (par ex. un code éthique). Il est beaucoup plus difficile d'observer si quelque chose manque (par ex. une certaine pratique de contrôle interne), parce que cela demande une analyse systématique, souvent au sein de plusieurs organisations.

La valeur du rapport, c'est du moins le souhait des chercheurs, réside dans le fait qu'il s'agit d'une première tentative d'offrir une large vue d'ensemble du SNI en Belgique. Il ne doit certainement pas être vu comme la réponse définitive aux nombreuses questions posées dans le cadre du SNI. C'est plutôt une première, mais toutefois large exploration sur base des informations disponibles, qui peut dès lors être considérée comme un point de départ pour des recherches futures.

[4] Il y a deux exceptions à cela. Dans le pilier « médiateur », non seulement les services des médiateurs fédéraux sont systématiquement analysés mais également les régionaux. C'est pourquoi on n'y utilise pas de cadres séparés. Dans le pilier « médias », les politiques des communautés sont traitées dans le texte et pas dans des cadres séparés, étant donné leur rôle important dans la politique des médias.

3. Résumé

Ce rapport présente le « Système National d'Intégrité » (SNI) de la Belgique. Les treize « piliers » qui le composent ont été analysés à partir d'une batterie de questions. Pour la plupart d'entre elles, tant le cadre formel (« *cadre légal* ») que, mais dans une moindre mesure, la mise en œuvre concrète *(*« *pratique* ») ont été examinés.

Vu le nombre limité de travaux empiriques sur la corruption en Belgique, et vu le peu de temps et de moyens disponibles dans le cadre de ce projet, il a fallu opérer des choix. Ainsi cette étude se concentre clairement sur le niveau fédéral, les régions n'étant abordées qu'occasionnellement. L'étude met en outre l'accent sur les aspects juridiques et les informations plus aisées à examiner, avec une recherche sur la pratique forcément moins développée. Cette étude ne peut donc en aucun cas être considérée comme la réponse définitive aux nombreuses questions du cadre SNI. Elle devrait, c'est du moins ce qu'espèrent ses auteurs, être considérée comme une première tentative de nature exploratoire, visant à offrir un large aperçu du SNI en Belgique.

Ce résumé présente d'abord brièvement les données empiriques disponibles sur la (perception de la) corruption en Belgique - elles sont particulièrement limitées - et ensuite les 13 piliers du SNI.

1. Corruption en Belgique

L'examen comparatif de la perception de la corruption (tant au niveau du monde des affaires que des citoyens), situe la Belgique dans la moyenne européenne, avec une corruption perçue comme plus élevée que dans les pays scandinaves mais moindre qu'en France ou en Espagne par exemple. Les études sont toutefois trop peu approfondies pour en tirer des conclusions claires. Par ailleurs, il s'avère difficile d'interpréter les statistiques officielles de la police et de la justice concernant les poursuites et les condamnations. Outre les problèmes d'enregistrement de l'information, il y a le fait que l'on engage plutôt des poursuites pour des infractions plus faciles à prouver que la corruption. Mais des études politico-scientifiques avancent que depuis quelques années certains phénomènes fréquemment associés à la corruption (nominations politiques, permanences politiques) seraient un peu moins fréquents.

2. Le Système National d'Intégrité en Belgique

Ce rapport se base sur la collecte et l'analyse de données de nature qualitative, et plus précisément sur trois sources d'information importantes : la législation et la réglementation, des sources et études secondaires, et 32 entretiens en face à face. Mais bien qu'il s'agisse d'une étude qualitative, TI a choisi d'attribuer une note à ses différentes composantes, uniquement avec le but de fournir un aperçu synthétique et clair des nombreuses

informations fournies. Ces notes doivent être utilisées avec la plus grande prudence et ne peuvent en aucun cas servir à établir des comparaison entre pays.[5]

Ce résumé établit une comparaison entre les piliers selon les différentes thématiques, à savoir : les ressources (finances, effectifs, infrastructure), l'indépendance, la transparence, l'obligation de rendre compte, l'intégrité et le rôle de l'institut concerné. Une synthèse de l'analyse de chaque pilier est présentée au début de chaque pilier du chapitre 8. Avant d'aborder les différents thèmes, nous présentons brièvement la transposition de chaque pilier du modèle général SNI vers le contexte belge.

Interprétation des piliers

1. *Pouvoir législatif (« legislature »)* : le Parlement fédéral (Chambre des représentants et Sénat) ;
2. *Pouvoir exécutif (« executive »)* : le sommet du pouvoir exécutif (gouvernement fédéral et cabinets ministériels (« cellules stratégiques »)) ;
3. *Pouvoir judiciaire (« judiciary »)* : le système judiciaire belge, avec une attention particulière pour la magistrature (assise et debout) ;
4. *Secteur public (« public sector »)* : les services publics fédéraux et de programmation (SPF et SPP), les institutions fédérales scientifiques, les institutions d'utilité publique et les institutions de sécurité sociale ;
5. *Services chargés de faire appliquer la loi (« law enforcement agencies »)* : la Police locale et fédérale (et dans une moindre mesure les services spéciaux d'inspection en général et l'Administration des Douanes et Accises en particulier) ;
6. *Autorités électorales (« electoral management body ») :* les acteurs impliqués dans l'organisation et le contrôle des élections, avec une attention toute particulière pour la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques (la Commission de contrôle) d'une part, et les Commissions de vérification des pouvoirs et de validation des élections d'autre part ;
7. *Médiateur* : les médiateurs parlementaires, en mettant l'accent sur le niveau fédéral mais en prêtant également attention aux médiateurs parlementaires régionaux ;
8. *Supreme audit institution* : la Cour des comptes ;
9. *Services anticorruption (« anti-corruption agencies »)* : l'Office central pour la répression de la corruption (Police fédérale) et le Bureau d'éthique et de déontologie administratives (SPF Budget et Contrôle de la Gestion) ;
10. *Partis politiques (« political parties »)* : les partis politiques ;
11. *Médias* : la presse audiovisuelle et écrite, en mettant l'accent sur les nouvelles technologies ;
12. *Société civile (« civil society »)* : organisations de la société civile dans leurs différentes formes juridiques, en prêtant attention tant aux organisations classiques 'pilarisées' qu'aux organisations plus récentes qui sont par exemple créées dans le cadre des « nouveaux mouvements sociaux ».

[5] Les chercheurs sont uniquement responsables des informations qualitatives. Tant la méthodologie que les notes relèvent de la responsabilité de TI.

13. *Entreprises (« business »)* : les entreprises, sous leurs diverses formes juridiques

Ressources financières, humaines et autres (« resources »)

En ce qui concerne les « ressources », c'est-à-dire les ressources financières, humaines et d'infrastructure, on a relevé peu de problèmes importants qui s'appliqueraient à l'ensemble des piliers.

Mais des lacunes importantes concernant des piliers spécifiques ont été épinglées. On observe ainsi une formation insuffisante au niveau du parlement. La justice est confrontée à la difficulté de remplir son cadre du personnel et à des problèmes graves en matière de gestion et d'appui (e.a. en matière d'informatique). Le pilier 9 fait mention d'un manque d'effectifs au sein de l'Office central pour la répression de la corruption (OCRC). À propos du pilier 10, il est fait état des avantages que le système de financement des partis politiques offre aux grands partis bien établis.

Indépendance (« independence »)

De nombreux piliers obtiennent une note élevée pour leur niveau d'« indépendance ». Tel est certainement le cas pour la dimension « cadre légal ». Pour la plupart des piliers, la base légale pour assurer leur indépendance est bonne voire très bonne, mais quelques problèmes sont toutefois signalés aussi à propos de cette dimension légale. Ainsi le cas de la « Commission parlementaire de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques » apparaît comme particulièrement frappant. Le rapport fait état de facteurs qui sont de nature à rendre particulièrement difficile la prise de décisions indépendantes par cette commission.

Mais alors que l'aspect « cadre légal » s'avère globalement satisfaisant, la situation en matière de « pratique » est nettement moins bonne. À titre d'exemple, pour le pilier « pouvoir législatif » on observe dans la pratique que les partis politiques, le gouvernement et les groupes d'intérêt restreignent sérieusement l'indépendance du parlement. Le « pouvoir exécutif » (gouvernement et cabinets) devrait, formellement, être d'abord contrôlé par le parlement, mais en réalité les quartiers généraux des partis et, dans une certaine mesure, les organisations de la société civile y exercent une influence importante. Le « pouvoir judiciaire » se caractérise également par une différence entre l'indépendance prévue par la loi et celle dans la pratique. Même si la création du Conseil supérieur de la Justice a rendu le recrutement et surtout la promotion des magistrats plus objectifs, un certain nombre de risques persistent. On signale aussi l'impact possible de l'opinion publique et des médias sur les jugements, ainsi que quelques cas frappants ayant alimenté des soupçons d'ingérence politique. Si l'on observe, au niveau du secteur public, des signaux prudents selon lesquels au cours de deux dernières décennies les nominations politiques auraient diminué, reste que la politique continue à exercer une certaine influence, et ce, certainement lorsqu'il s'agit des hauts fonctionnaires (détenteurs de mandats). Un constat semblable a été formulé pour la police.

L'indépendance des médiateurs et de la Cour des comptes, deux institutions parlementaires, est profondément ancrée dans la législation et cela semble aussi être le cas dans la pratique. L'indépendance de fonctionnement des deux services « anticorruption » examinés

parait satisfaisante, formellement et dans la pratique, même si le manque de ressources constitue une menace potentielle pour cette indépendance.

Les partis politiques belges semblent fonctionner de façon indépendante et ce, tant sur le plan légal que dans la pratique, bien qu'une influence limitée peut s'exercer via des décisions sur le financement des partis. En Belgique l'indépendance des médias est solidement garantie par la loi. On observe toutefois quelques risques réels dans la pratique, entre autres causés par les liens étroits et l'interdépendance entre le monde politique et le journalisme, et par la pression commerciale exercée sur les medias.

Bien qu'il ne soit pas question d'interventions vraiment problématiques, une forte interdépendance entre les autorités et la société civile est néanmoins mise en évidence. Les organisations pilarisées traditionnelles sont les plus concernées mais les autorités exercent une certaine influence sur toutes les organisations subventionnées. À propos du pilier « entreprises », on épingle le nombre limité d'infractions que le secteur communique aux autorités et les grandes différences selon les entreprises en matière de prévention de la corruption. On observe en outre des risques spécifiques au niveau des intercommunales. Les principes de la bonne gouvernance n'y sont pas toujours respectés et on observe des risques de conflits d'intérêts, notamment dans les cas où des mandataires publics y exercent une fonction de direction. Des risques analogues sont observés quand des mandataires publics exercent une fonction de direction dans des entreprises privées.

Transparence (« transparency »)

En ce qui concerne la transparence, nous souhaitons mettre en évidence deux observations qui s'appliquent à bon nombre de piliers. En premier lieu, quasi tous les piliers ont fait de gros efforts pour informer le public, entre autres par le biais de sites web. De nombreux exemples de bonnes pratiques de ce type sont repris dans le rapport. Un deuxième sujet récurrent porte sur l'obligation légale imposant à un grand nombre de mandataires et de hauts fonctionnaires de remettre la liste de leurs mandats ainsi qu'une déclaration de patrimoine. La liste des mandats est rendue publique, ce qui renforce la transparence, mais des questions se posent sur la mesure dans laquelle l'exactitude de la liste est effectivement contrôlée. La déclaration de patrimoine accuse quelques faiblesses (ainsi déclarer ses dettes n'est pas obligatoire) et ne peut en outre être consultée que par un juge d'instruction, sous des conditions particulièrement strictes.

Il convient également de faire état d'observations spécifiques à certains piliers. Dans certains de nombreux efforts sont menés tant du point de vue légal que dans la pratique, ce qui se traduit par des notes élevées. C'est surtout le cas pour les médiateurs.

Dans d'autres piliers on fait également des efforts mais d'importantes insuffisances persistent. À titre d'exemple, le pilier « pouvoir exécutif » où les cabinets ministériels, malgré la position centrale qu'ils occupent dans le processus de décision politique, ont peu d'obligations formelles à être transparents. Des mesures sont toutefois prises en vue de renforcer la transparence des activités du gouvernement et de ses cabinets. Le judiciaire tente de différentes manières de renforcer sa transparence mais ces initiatives se sont révélées peu efficaces, ce que confirment des enquêtes auprès de la population. Au sein du secteur public, durant les deux dernières décennies, de nombreux efforts pour accroître la

transparence ont accompagné la législation sur la publicité de l'administration. Dans la pratique il reste des insuffisances, par exemple en matière de délais. La transparence en matière de marchés publics pourrait également être encore renforcée. Les observations générales pour l'exécutif se retrouvent également au niveau des piliers « services chargés de faire respecter la loi » et « services anticorruption ». La Cour des comptes non seulement respecte les prescriptions légales de transparence mais va bien au-delà en matière d'information effectivement fournie. Les membres et collaborateurs de la Cour des comptes ne sont cependant pas soumis à la législation en matière de déclaration de leurs propres mandats et patrimoine.

La transparence du processus électoral (voir le pilier « autorités électorales ») semble globalement satisfaisante quoique l'information quant au financement des campagnes accuse des insuffisances. Le même constat s'applique au pilier « partis politiques ». On y observe peu de transparence en matière de financement indirect des partis (notamment via les contributions de mandataires politiques et via des moyens financiers destinés aux fractions parlementaires).

En ce qui concerne la société civile et les entreprises, la législation prévoit de nombreuses prescriptions en matière de transparence pour les organisations dotées de la personnalité juridique. Aucune information ne semble indiquer que celles-ci seraient systématiquement pas appliquées (avec quelques exceptions entre autres pour les personnes morales « dormantes »). Des lacunes importantes ont toutefois été observées en matière de transparence sur les mesures anticorruption prises par les organisations de la société civile et les entreprises.

Obligation de rendre compte (« accountability »)

En ce qui concerne l'obligation de rendre compte, il semble y avoir d'importantes différences entre les piliers d'une part, et pour de nombreux piliers, entre les règles formelles (« cadre légal ») et la pratique (« pratique ») d'autre part.

Concernant le pilier « pouvoir législatif », des recherches politico-scientifiques suggèrent que le parlement, et par extension le politique, intègrent peu les questions qui se posent au sein de la société à leur agenda politique. Le manque d'évaluation des lois y est également souligné. Au niveau du « *pouvoir exécutif* » on observe non seulement un manque de contrôle du parlement mais également l'absence d'audits systématiques des cabinets ministériels fédéraux (cellules stratégiques).

Au niveau du judiciaire, il y a aussi une importante différence en matière de mécanismes de reddition des comptes entre le cadre formel, qui semble inclure tous les éléments essentiels, et la pratique, où il subsiste toujours des problèmes, surtout en matière d'efficacité des procédures de plainte et de discipline. Le même décalage vaut également pour le secteur public. Des mécanismes pertinents ont été prévus, tels des procédures disciplinaires, des mesures de contrôle interne ou la création de services d'audit, mais en réalité ces mesures n'ont pas encore été mises en œuvre ou sont peu opérationnelles. De plus, malgré de plusieurs tentatives, le niveau fédéral n'est toujours pas doté d'un mécanisme de donneurs d'alerte (*whistleblowing*).

Un réseau étendu et complexe d'acteurs (e.a. le Comité P, l'Inspection générale de la Police fédérale et locale, le pouvoir judiciaire) a pour tâche de veiller à l'intégrité des services chargés de faire appliquer la loi. Cela pose des problèmes dans la pratique, notamment à cause de difficultés liées aux procédures disciplinaires et par le fait que les juges hésitent à condamner les membres de ces services. Ces conclusions valent également pour les services anticorruption.

De façon générale, l'obligation de rendre compte semble bien fonctionner dans le cadre du processus électoral (pilier « autorités électorales »), bien qu'aucun appel ne puisse être interjeté contre les décisions prises par les Commissions de vérification des pouvoirs et de la validité des élections. Les partis politiques quant à eux sont soumis à un système de justification et de contrôle bien élaboré même si quelques insuffisances importantes subsistent. Ainsi, l'organisation du contrôle des dépenses électorales et du financement des partis est plutôt complexe. De plus, aucun contrôle réel n'est exercé sur les partis sans dotation publique, il y a des moyens pour se soustraire à l'obligation d'enregistrer les dons, et il est reste parfois difficile de voir clair dans le financement des partis politiques vu le réseau souvent complexe d'asbl et d'autres associations au sein et autour des partis.

Les médiateurs doivent rendre compte à leur parlement respectif, bien que le suivi de l'exécution de leurs recommandations soit plutôt limité (exception faite du niveau flamand). La Cour des comptes rend compte au parlement, entre autres via ses rapports. Elle audite aussi son propre fonctionnement, même si ce sont les collaborateurs de la Cour qui accomplissent cette tâche.

Il y a une série de mécanismes formels pour amener les médias à rendre compte, qui semblent en général aussi fonctionner bien et de façon transparente dans la pratique, avec un respect suffisant pour la liberté de la presse.

La nouvelle loi relative aux (i)asbl a permis de renforcer la gestion et le niveau de transparence des organisations de la société civile. De plus, des mesures sont prises pour traiter la problématique des fausses asbl. Le monde des entreprises connaît plusieurs codes de *corporate governance,* et des éléments importants de ces codes ont été transposés en obligations légales. Mais ce cadre légalement contraignant ne s'applique qu'aux entreprises du secteur financier et les entreprises cotées. Dans d'autres, surtout moyennes et petites, l'attention pour les questions d'intégrité est en général encore limitée. Il y a différentes tentatives pour changer cette situation, entre autres par le biais d'activités en réseau.

Intégrité (« integrity »)

Force est de constater que beaucoup de travail reste à faire en matière d'intégrité et de politique d'intégrité.

Au niveau du parlement il est peu question de politique d'intégrité. Le cadre juridique est extrêmement limité (inexistence d'un code déontologique pour les parlementaires, quasi inexistence de réglementations concernant les cadeaux ou conflits d'intérêt) et bien que des mécanismes supplémentaires existent dans la pratique, ceux-ci restent également très limités. Le même constat de carence vaut pour le « pouvoir exécutif ». Le niveau fédéral ne dispose en effet pas d'un code déontologique pour les ministres et les membres de leurs

cabinets, et de nombreux autres instruments en matière de politique d'intégrité font défaut. Cela est d'autant plus remarquable que de nombreux problèmes (d'intégrité) sont généralement mis sur le compte des cabinets. La politique d'intégrité du judiciaire est un peu mieux développée que celle des deux piliers précédents, mais reste néanmoins défectueuse, avant tout en matière de procédures de contrôle et de discipline.

La situation dans le secteur public est meilleure que pour les trois piliers susmentionnés, certainement eu égard aux instruments formels (e.a. le code déontologique). La mise en œuvre effective de ces instruments reste cependant déficiente. Ainsi des formations à l'intégrité sont organisées mais pas de façon systématique. Le même constat vaut pour les « services chargés de faire appliquer la loi » : un grand nombre d'instruments sont disponibles, sans toutefois une vraie politique d'intégrité effectivement mise en œuvre sur le terrain. La situation des « services anticorruption » est meilleure, grâce à quelques efforts supplémentaires.

Si les médiateurs ne sont pas soumis à un code déontologique formel, ils sont toutefois tenus à respecter un certain nombre de prescrits pertinents. Un incident impliquant un médiateur fédéral a néanmoins mis en évidence quelques points faibles du contrôle sur l'activité des médiateurs. La Cour des comptes dispose d'instruments formels en matière de politique d'intégrité (e.a. un code éthique) et les met en œuvre dans la pratique. La mise en œuvre d'autres instruments pourrait toutefois être prise en considération.

Quant au secteur des médias, il dispose de plusieurs codes déontologiques pertinents et aussi de mécanismes et d'acteurs chargés de veiller à l'intégrité des journalistes. À cet égard, liée à la montée des nouveaux médias, se pose de plus en plus la question de savoir dans quelle mesure et de quelle manière ces règles peuvent être imposées aux journalistes non-professionnels. Il y a aussi les risques liés aux contraintes de temps (surtout en raison de l'apparition des nouveaux médias) et à la pression commerciale sur le journalisme classique. Ces facteurs auraient notamment un impact négatif sur le niveau de vérification des informations, même s'il y a peu de données empiriques solides pour le corroborer.

Des efforts sont déployés pour stimuler l'intégrité au sein des organisations de la société civile. Le secteur a, entre autres, élaboré ses propres directives. Et lorsqu'il s'agit d'institutions subventionnées, les pouvoirs publics gardent en plus un certain contrôle sur l'utilisation intègre des moyens. Les entreprises du secteur privé ont également lancé des initiatives pour encourager une politique d'intégrité. Il n'empêche que, aussi bien dans la société civile que dans les entreprises, il y a peu d'organismes où on observe une gestion développée de l'intégrité. Par ailleurs il faut aussi signaler quelques limitations formelles, qui ont pour conséquence que les experts comptables ne peuvent et/ou ne doivent jouer qu'un rôle limité dans la communication de cas de fraude et de corruption.

Rôle dans le cadre du Système National d'Intégrité

Conformément à la méthodologie SNI, pour chaque pilier des questions ont aussi été posées à propos du rôle joué par les institutions du pilier au sein du SNI global. On se bornera dans ce résumé à quelques constats marquants.

Lors de l'analyse tant du pilier « pouvoir législatif » que du pilier « pouvoir exécutif », on a observé que le politique porte un intérêt limité à la lutte contre la corruption. Il y a bien des initiatives législatives à cet égard, mais elles sont avant tout le résultat d'obligations internationales. L'analyse du pilier « partis politiques » confirme ce constat. L'analyse des programmes des élections fédérales de juin 2010 montre ici et là un intérêt pour des mesures anticorruption spécifiques, mais le thème de la corruption n'apparait pas comme effectivement prioritaire. Ceci vaut également pour l'accord de gouvernement Di Rupo du 1er décembre 2012.

L'ordre judiciaire, les services chargés de faire appliquer la loi et les services anticorruption participent à la lutte contre la corruption mais, en raison des données limitées à disposition, il est difficile de donner toute la visibilité au rôle qu'ils jouent à cet égard.

Le SNI considère l'information du public en matière de corruption ainsi qu'une collaboration étroite avec le secteur privé et la société civile comme étant deux rôles importants à assumer par le secteur public. Si on partage cette position, il faut constater que très peu de mesures sont prises à cet effet en Belgique. Le SNI prévoit également une rubrique spécifique relative à la prévention de la corruption dans le cadre des marchés publics. À nouveau, bien que le cadre formel soit plutôt bien élaboré, les procédures accusent plusieurs points faibles. Il y a aussi les risques de corruption liés aux subventions, qui sont à peine gérés. Enfin il faut signaler une lacune importante dans la lutte contre la corruption au sein de l'autorité fédérale. Aujourd'hui, aucun acteur ne dispose d'une compétence d'enquête administrative.

Les informations disponibles suggèrent que les médiateurs jouent effectivement leur rôle de promoteur des bonnes pratiques. La Cour des comptes aussi semble exercer son rôle d'auditeur externe de manière satisfaisante. Celle-ci a également pris des initiatives spécifiques pour auditer l'intégrité des organisations publiques et a développé l'expertise interne nécessaire à ce rôle.

En ce qui concerne le rôle des médias, on observe que, à quelques exceptions notables près, la Belgique ne connaît pas de vrai journalisme d'investigation approfondie, et ce malgré quelques initiatives visant à promouvoir ce type de journalisme. Plusieurs contraintes en sont la cause, e.a. les faibles effectifs au sein des rédactions, qui limitent les investigations approfondies parce qu'elles prennent beaucoup de temps.

Comme on l'a montré plus haut, tant la société civile que les entreprises font des efforts pour lutter contre la corruption en leur sein, mais elles ne semblent pas vraiment disposées à s'engager activement dans une vaste politique anticorruption qui dépasse leur organisation ou secteur. Les organisations de la société civile (notamment TI) et les entreprises qui se sont spécialisées dans la prévention de et/ou la lutte contre la corruption font évidemment exception.

Conclusion

La conclusion du rapport identifie quatre catégories de problèmes : fonctions manquantes, fonctions insuffisamment développées, coordination limitée et mise en œuvre limitée.

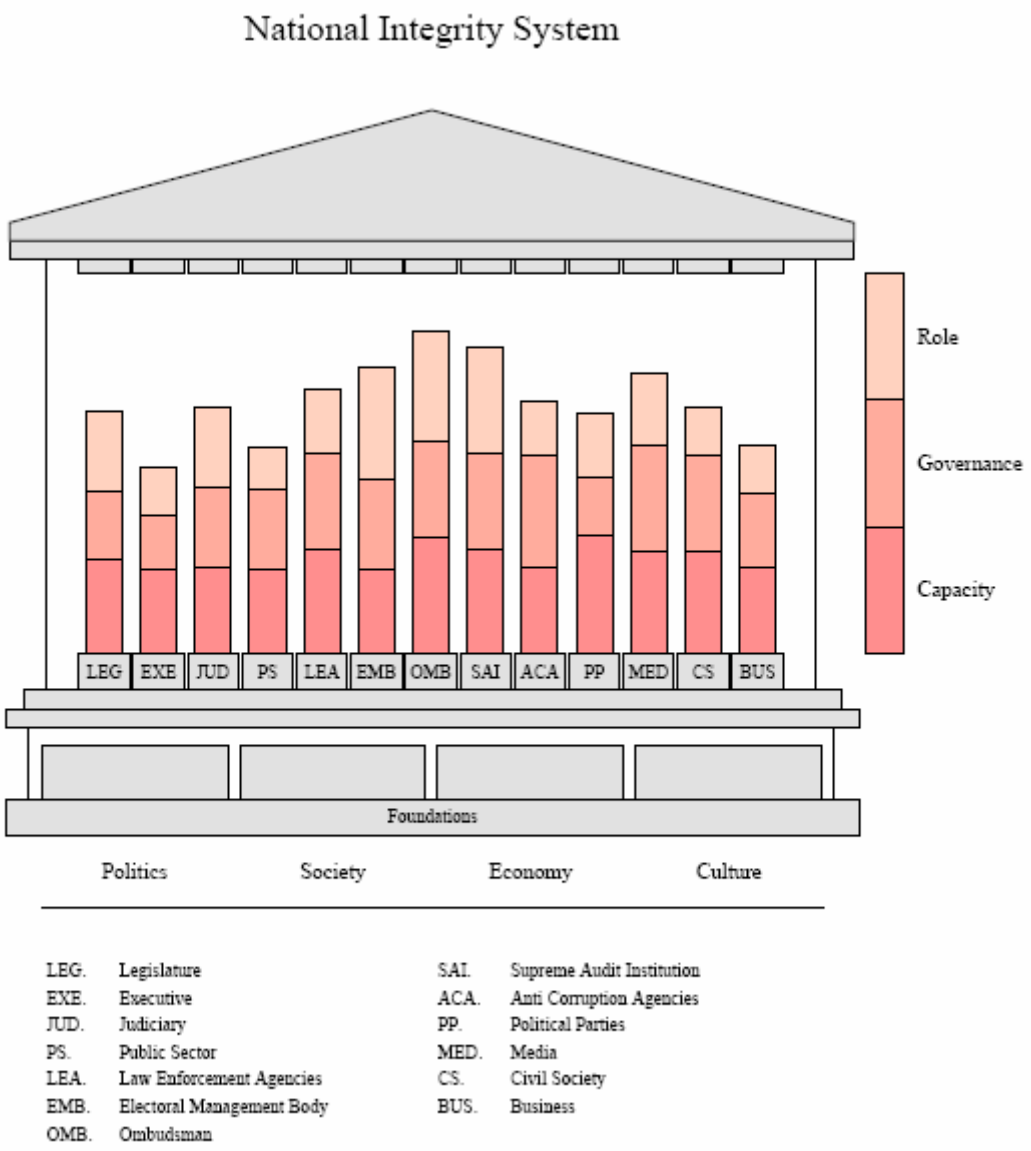


Figure 3.1. Tableau récapitulatif reprenant les notes pour les 13 piliers du Système national d'intégrité

4. Recommandations

Ces recommandations par Transparency International Belgium sont basées sur le rapport lui-même, sur l'input des membres du Groupe consultatif et des participants au Workshop national des parties prenantes, ainsi que sur l'avis du réviseur externe du rapport.

Le texte ci-après représente le point de vue du Conseil d'administration de Transparency International Belgium[6] et n'engage en rien le point de vue des chercheurs.

Ce rapport présente les principaux défis à relever en matière d'intégrité en Belgique, et aboutit à la liste de recommandations par pilier qui figure ci-après. Cette liste doit toutefois être envisagée comme la base d'une réforme systémique, dont le succès ne tiendra pas à l'implémentation d'une série de mesures pilier par pilier, mais à un **changement global de paradigme et de mentalité.**[7]

Comme le montre le rapport, la Belgique **se caractérise par deux phénomènes *a priori* antinomiques**, mais qui débouchent sur le même type de conséquences. Premier phénomène : une reconnaissance formelle, de très grande ampleur, du droit d'initiative et d'auto-organisation de la société civile dans ses multiples composantes, la Constitution et la loi garantissant l'autonomie d'un grand nombre d'acteurs privés (y compris les acteurs économiques, par le biais de la concertation sociale et de ses effets de droit) dans des sphères qui auraient pu être réservées à la puissance publique. Deuxième phénomène : le rôle majeur joué par les partis politiques dans le fonctionnement des institutions publiques et parapubliques à tous les niveaux, mais aussi, dans une certaine mesure, dans la dynamique des organisations privées, l'interpénétration et l'interdépendance étant très fortes entre acteurs politiques et acteurs non politiques.

Le poids conféré à ces deux types d'acteurs a pour effet d'affaiblir la puissance publique proprement dite, l'État. En valorisant le rôle des acteurs privés et des acteurs politiques, la Belgique reconnaît davantage que d'autres démocraties le pluralisme des valeurs et des pratiques qui se déploient dans l'espace social, mais elle tend ainsi - sans l'avoir programmé et sans y accorder beaucoup d'attention - à privatiser l'État, à considérer que l'État « appartient » de droit aux multiples acteurs qui se déploient dans l'espace national. De bonne foi, nombre de ces acteurs considèrent l'État moins comme un arbitre impartial, garant de règles strictes, que comme un lieu de tractation et de déploiement pour les acteurs privés et les acteurs politiques. Dans un tel contexte, **le respect de règles strictes d'intégrité** doit faire l'objet d'une attention et d'une pression soutenues, car ce respect **n'est pas naturellement assuré par le mode de fonctionnement du système.**

Cette difficulté est renforcée, en Belgique, par une longue tradition de politisation de la fonction publique mais aussi, dans une certaine mesure, des organismes parapublics, de la

[6] Composition du conseil d'administration : Chantal Hébette-Van den Broeke, présidente, Marc Brykman, Michel De Samblanx, Thierry de Vries, Roger Heijens, Evert Jan Lammers, Marc Oostens, David Szafran, Michel Van der Stichele, Luc Van Liedekerke, François Vincke.

[7] Pour la partie du texte qui précède les recommandations par piliers, Transparency International Belgium a bénéficié de la remarquable analyse de la réalité belge par M Vincent de Coorebyter, réviseur externe du rapport.

magistrature, des organes de contrôle et même de la société civile organisée (phénomène des « piliers », ou de *« verzuiling »*). Avec pour conséquence que la mise en place d'organes de contrôle ou d'évaluation indépendants bute sur un réel scepticisme quant à la possibilité de créer de tels organes, les personnes qui y siègent devant *a priori* être désignées par des acteurs politiques (gouvernements, parlements...) faute d'imaginer d'autres solutions (par exemple, les universités). Pour les mêmes raisons, les avis, les évaluations ou les décisions rendues par de tels organes sont assez fréquemment suspectes d'esprit partisan, ce qui diminue leur autorité morale voire leur autorité juridique. Ce phénomène d'organes de contrôle *a priori* désignés par des acteurs politiques est relevé tout au long du rapport.[8] Par-delà les dispositifs et les dispositions à mettre en place pour les différents piliers, **il reste en Belgique un défi global à relever en matière de culture de l'évaluation et du contrôle**. En d'autres termes il y a lieu d'amener un changement au sein de la société belge dans **sa perception et sa gestion du conflit d'intérêt,** surtout du conflit entre fonction de gestion et fonction de contrôle.

Une telle culture pourrait plus aisément se répandre, et s'ancrer plus en profondeur, si la Belgique offrait des **formations au sein des administrations, et aussi des cursus de formation à la gestion publique extérieurs** qui fassent autorité et qui soient considérés comme des voies royales pour accéder à de hautes fonctions de décision ou de gestion publique. Une carrière politique, notamment un passage par un cabinet ministériel, reste, dans l'imaginaire collectif, un des moyens les plus sûrs d'accéder à des postes à responsabilité dans la fonction publique ou dans les très nombreux organismes parapublics existant en Belgique. Il faudrait **revoir le rôle important confié aux cabinets ministériels** (au point, parfois, de les voir se substituer purement et simplement à l'administration), et ce malgré les projets de réforme radicale qui avaient émergé à la fin des années 1990. Ils constituent à eux seuls un symptôme, un effet et un accélérateur des phénomènes pointés.

Cette même **prise de conscience des défis éthiques se pose au niveau des entreprises** et requiert en parallèle tant des efforts en leur sein qu'au niveau des cursus des business schools belges.

Les médias et la société civile organisée peuvent assurément jouer un rôle pour faciliter une telle transformation systémique, mais, pour les raisons décrites dans le rapport, ces contre-pouvoirs potentiels sont eux-mêmes profondément inscrits dans le système, et n'adoptent pas spontanément un point de vue extérieur ou critique à l'égard de son fonctionnement. Les changements envisagés par les différentes recommandations avancées demanderont donc **un travail de préparation au sein même des contre-pouvoirs, autant qu'un ajustement juridique et qu'un rapport de force politique au sein du système de pouvoir.**

Avant d'aborder les recommandations pour chacun des 13 piliers, nous tenons à rappeler que cette étude porte essentiellement sur le niveau fédéral. Les autres niveaux de pouvoir,

[8] Notamment à propos de la *Commission parlementaire de contrôle* des dépenses électorales et de la comptabilité des *partis politiques* (piliers 1 et 6), le déficit de contrôle sur les cabinets ministériels (pilier 2), le contrôle par le CSJ et le contrôle par le ministère public sur le pouvoir judiciaire, (pilier 3), etc..

et en particulier le niveau communal, mériteraient une étude complémentaire sur leur propre système d'intégrité.

Remarque liminaire

1. Les recommandations en italique sont des recommandations qui sont jugées prioritaires.

2. Les références à d'autres piliers placées entre parenthèses à la fin des recommandations renvoient à des piliers auxquels la recommandation s'applique aussi.[9]

Pilier 1 : Législatif

Promouvoir l'éthique

1. *Mise en place d'un code éthique pour les parlementaires - déontologie interne et externe (s'inspirer du nouveau code du Parlement Européen)* : *par les parlements*[10].
2. Extension de l'arsenal actuel de sanctions disciplinaires pour les parlementaires, notamment avec des sanctions plus légères, pour s'attaquer ainsi au problème de leur impunité : *par le parlement fédéral.*

Promouvoir la transparence

3. Création d'une section sur le site web de chaque parlement (fédéral, régions et communautés) qui traite des aspects financiers du mandat de parlementaire, et en particulier des rémunérations : *par les parlements.*

Pilier 2 : Exécutif

Responsabiliser les ministres, leurs cabinets, et l'administration

1. *Répartition claire et transparente des responsabilités entre ministres et cabinets d'une part et administration d'autre part. Responsabilisation des hauts fonctionnaires et réduction drastique de la taille des cabinets. (Par ex. la mise en place d'une réglementation devrait être une tâche exclusive de l'administration) : par l'exécutif.* (Pilier 4 PUBL)
2. *Définition d'un code éthique pour les ministres et secrétaires d'État, tenant compte des référentiels internationaux. Prévoir des instances de contrôle : par l'exécutif.*
3. *Stratégie d'intégrité active pour les cabinets fédéraux et régionaux, au moyen, entre autres, des instruments suivants :*
    - *un code déontologique (réglant par ex. leur rôle dans le processus législatif et la gestion des conflits d'intérêts)*
    - *un contrôle interne et une fonction d'audit - audits systématiques*
    - *extension aux membres des cabinets des dispositions réglementaires qui*

[9] Les abréviations utilisées dans ce chapitre pour désigner les piliers sont issues de la terminologie anglophone du SNI (voir paragraphe « Interprétation des piliers », chapitre 3 « Résumé », point 2 « Le Système National d'Intégrité en Belgique »). Les abréviations utilisées sont à comprendre comme suit : (1) LEG pour « pouvoir législatif », (2) EXE pour « pouvoir exécutif », (3) JUD pour « pouvoir judiciaire », (4) PUBL pour « secteur public », (6) ELEC pour « autorités électorales », (8) SAI pour « Cour des comptes », (9) ACA pour « services anticorruption », (10) POL pour « partis politiques », (12) CIV pour « société civile » et (13) BUS pour « entreprises ».

[10] Le parlement flamand dispose déjà d'un code déontologique, limité aux services rendus à la population.

s'appliquent aux agents publics (s'inspirer par ex. de la Circulaire ministérielle du 21 juin 2010 relative aux marchés publics) : par le législateur, par l'exécutif.

Pilier 3 : Judiciaire

Définir un cadre global, décloisonner

1. *Définition d'un cadre global qui définit les risques et fixe les priorités pour le système judiciaire. Prendre les mesures pour contrer son fonctionnement fractionné après avoir identifié les vrais obstacles à ce décloisonnement (« business plan » au niveau du judiciaire).*
2. Meilleur échange d'informations entre les instances et zones géographiques de l'appareil judiciaire.

Mieux gérer les ressources financières et humaines

3. *Allocation transparente des ressources destinées à la magistrature, grâce à la fois à une décentralisation des décisions et à un système intégré de gestion et de contrôle* : *par le législateur et l'exécutif.*
4. *Mesures en vue de remédier au manque structurel, tant en quantité qu'en qualité, de ressources judiciaires consacrées à la délinquance économique et financière. Affecter exclusivement des magistrats spécialisés aux dossiers de ce type : par le législateur/l'exécutif.* (Pilier 13 BUS)

Améliorer les procédures de nomination, d'évaluation, les procédures disciplinaires et la gestion des plaintes

5. Mesures visant à réduire la fragmentation des systèmes de (1) nomination, (2) d'évaluation, (3) de discipline, et (4) de gestion des plaintes
6. (1) Nominations :
   notamment
   - Transparence en matière de proposition des candidats par le CSJ
   - Révision du rôle du chef de corps dans la nomination des magistrats
7. (2) Systèmes d'évaluation :
   notamment
   - Création de descriptions des fonctions et de profils clairs pour les magistrats.
   - Révision du processus d'évaluation, visant à ce que tous les magistrats soient évalués de la même manière, approfondie et sérieuse
8. (3) Processus disciplinaire :
   notamment
   - Distance entre les personnes impliquées dans le processus disciplinaire : création d'un département chargé des questions disciplinaires et révision de la procédure.
9. (4) Gestion des plaintes :
   notamment
   - Accès du CSJ à l'ensemble des plaintes en relation avec sa fonction de conseiller du parlement. (Par exemple, première réception centralisée par arrondissement, et transmission ensuite au CSJ qui exercerait le rôle de médiateur) : *par le législateur, par le pouvoir judiciaire.*

Promouvoir la transparence

10. Collecte, suivi et divulgation des chiffres sur les délits de corruption
    a. Collecte, suivi et divulgation des chiffres des délits de corruption au niveau de la magistrature, en collaboration avec le SPF Justice. (Aujourd'hui il faut se contenter d'estimations basées sur des données fragmentaires) : *par le pouvoir judiciaire et le ministère de la Justice.* (Pilier 4 PUBL et pilier 9 ACA)
    b. Recherche empirique et analyse portant notamment sur le nombre et la nature des cas de corruption jugés, sur une estimation des cas de corruption (aussi privée) que les entreprises ne communiquent pas, sur les dossiers qui finissent par être classés pour manque de preuves, et sur les cas qui atteignent le délai de prescription : *par les universités, financé par ministère de la Justice.* (Pilier 13 BUS)
11. Site Web général pour l'ensemble de l'ordre judiciaire. Transparence sur le fonctionnement interne de l'appareil judiciaire, notamment via ce site Web : *par le pouvoir judiciaire et le ministère de la Justice.* (Pilier 4 PUBL et pilier 9 ACA)
12. Mieux faire connaître l'existence et la fonction de l'assistance judiciaire : *par le ministère de la Justice.*

Promouvoir l'éthique

13. Mise en place d'un ou de plusieurs codes éthiques destinés à tous les acteurs (concernant notamment les engagements politiques, les affiliations, les asbl, la vie privée, etc.) et d'un vade-mecum qui reprenne des exemples concrets de comportement éthique : *par le pouvoir judiciaire.*
14. Plus d'attention des magistrats en interne au sein des conseils consultatifs sur les dangers de la corruption : *par le pouvoir judiciaire.*
15. Analyse approfondie des risques causés par le manque de transparence de l'activité des experts judiciaires et des juges dits consulaires, et des mesures à prendre à cet égard
16. Suppression du détachement des procureurs dans les cabinets et ministères (sauf Justice). Séparation des pouvoirs.

Mieux former

17. Formations adaptées aux besoins réels de la magistrature : *par le pouvoir judiciaire.*

Pilier 4 : Secteur public

Compléter les règles et instruments destinés à soutenir l'intégrité des fonctionnaires

1. *Article 29 du Code d'instruction criminelle (CIC)*
    a. *Révision de l'article 29 du Code d'instruction criminelle : prévoir des sanctions pour les agents publics qui n'informent pas à propos d'un délit ou crime dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction : par le législateur.*
    b. *Information systématique des agents publics à propos de leur obligation d'informer à propos d'un délit ou crime (art 29 CIC) : par l'exécutif.*
2. *Réglementation efficace de la protection des donneurs d'alerte (« Whistleblowing »), notamment ceux qui informent sur base de l'article 29 CIC : par le législateur et par l'exécutif.*
3. *Accélération de la mise en place des systèmes de contrôle interne et d'audit interne au niveau fédéral, tels que prévus par l'AR du 17/8/2007 : par l'exécutif.*

4. Mise en œuvre d'une politique d'intégrité liée aux systèmes de contrôle interne : notamment formations à l'intégrité (p.ex. dilemmes) pour tous les fonctionnaires, analyses de risques, application de règles en matière de conflits d'intérêts, séparation des tâches, rotation des postes sensibles, l'intégrité comme critère de recrutement et de promotion : *par les administrations.* (pilier 2 EXE)

Revoir les règles en matière de discipline et assurer leur application

5. Simplification de la procédure disciplinaire particulièrement complexe, et intégration des réglementations relatives à la discipline dans une politique plus large d'intégrité pour le secteur public : *par l'exécutif*.
6. Introduction d'une réglementation disciplinaire pour les contractuels, calquée sur celle des statutaires : *par l'exécutif.*
7. Évaluation de l'application de la réglementation disciplinaire pour les fonctionnaires, notamment le rôle des syndicats en matière de sanction effective des comportements contraires à l'éthique : *par les universités.*

Mieux prévenir les irrégularités dans les marchés publics et les subventions

8. Mesures de prévention, d'accompagnement et de suivi
    a. liés à la réglementation très stricte en matière de marchés publics : par exemple, exiger des fonctionnaires responsables de l'attribution des marchés d'informer sur leurs contacts publics et privés, et désigner un conseiller interne à qui les fonctionnaires peuvent adresser leurs questions éthiques : *par le législateur et par l'exécutif.*
    b. en matière d'attribution de subventions (mettre l'accent sur les conflits d'intérêts) : *par le législateur et par l'exécutif.* (Pilier 2 EXE)
9. Création d'une base de données centralisée
    a. sur l'attribution des marchés publics - plafond plus bas que plafond européen (entreprises)
    b. sur l'attribution des subventions (secteur public & société civile)

    par le législateur et par l'exécutif. (Pilier 2 EXE/Pilier 12 CIV/Pilier 13 BUS)

Promouvoir la transparence

10. Délimitation claire des responsabilités des différentes institutions (Conseil d'État, juge civil,...) auxquelles les citoyens peuvent s'adresser en matière d'application de la législation sur la transparence de la gestion, afin de renforcer la mise en œuvre effective de cette législation : *par le législateur et par l'exécutif.*

Pilier 5 : Services chargés de faire respecter la loi

1. *Analyse critique de la politique d'éthique en place dans les organisations chargées de faire respecter la loi, et évaluation approfondie de leur application sur le terrain : par le législateur et l'exécutif.*

   Dans ce contexte, et même si elles ne s'appliquent pas nécessairement à tous les services, les recommandations suivantes devraient être prises en compte :
2. Révision du système de rémunération des agents chargés de faire respecter la loi afin de contrer la culture de la cupidité : *par le législateur et l'exécutif.*
3. Réflexion à propos du rôle assigné aux acteurs politiques dans le processus de recrutement et de nomination au sein de la police : *par le législateur et l'exécutif.*

4. Poursuivre au sein de la police le développement du cadre législatif et réglementaire en matière de transparence, et couler dans la loi les stratégies développées sur base volontaire (par exemple communiquer sur les approches et les résultats obtenus) : *par le législateur et l'exécutif.*
5. Évaluation et révision du contrôle de l'intégrité au sein de la police (organes de contrôle interne et externe) qui en pratique se révèle peu efficace (par exemple la sensibilisation au caractère inapproprié de l'accès non autorisé à des renseignements de la police à des fins personnelles).
6. Évaluation et révision de la mise en œuvre de la procédure disciplinaire au sein de la police (voir l'immunité pénale de facto des fonctionnaires de police)
7. Stratégie de communication claire à propos des efforts de la douane en matière d'intégrité

Pilier 6 : Autorités électorales

Mieux contrôler les dépenses électorales et les dépenses des partis politiques

1. *Révision de la composition de la Commission parlementaire pour le contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, qui est composée exclusivement de parlementaires (voir recommandation du Conseil de l'Europe sur l'indépendance du comité). Y inclure des experts autonomes externes : par le législateur.* (Pilier 10 POL)
2. *Introduction d'une obligation légale pour tous les partis - y compris ceux qui ne sont actuellement pas tenus de rendre leur comptabilité annuelle à la commission de contrôle - de rendre publiques leur comptabilité annuelle (comptes détaillés), sources de financement et dépenses de campagne électorale. Obligation pour tous les partis de publier ces informations sur leur site Internet : par le législateur, par les partis politiques.* (Pilier 10 POL)
3. Introduction d'une obligation légale pour tous les candidats aux élections de rendre publiques leurs sources de financement et dépenses de campagne électorale via le site Internet du parti : *par le législateur, par les partis politiques.* (Pilier 6 ELEC)
4. Développement d'un cadre juridique clair, y compris en matière de contributions indirectes aux partis. Le soutien financier par les entreprises n'est pas autorisé, le sponsoring ne devrait pas l'être non plus : *par le législateur.* (Pilier 10 POL)
5. Révision de la réglementation sur les dons (notamment ceux de moins de 125 euros) : clarté du contenu, pas de dons en cash : *par le législateur.* (Pilier 10 POL)
6. Révision de la gamme des sanctions prévues à l'encontre des partis et des députés – qui doivent être proportionnées et dissuasives – et application efficace de ces sanctions, aussi aux grands partis : *par le législateur.* (Pilier 10 POL)
7. Les avis de la Cour des comptes sur lesquels se base la commission de contrôle ne suffisent pas (cf. GRECO). Le rôle de la Cour des comptes devrait être renforcé : *par le législateur.* (Pilier 8 SAI)
8. Observation des dépenses électorales des candidats et des partis pour une évaluation externe indépendante de leurs pratiques : *par la société civile et les médias.*

Renforcer les garanties d'élections correctes

9. Validation des élections législatives à examiner par une autre institution que le Parlement lui-même, par exemple par la Cour Constitutionnelle : *par le législateur.*
10. Vérifier si un code d'éthique spécifique ou des instruments de politique d'intégrité (formation, communication, audit et contrôle, etc.) doivent être introduits ou renforcés pour les acteurs du processus électoral (la déontologie générale par ex. du fonctionnaire ou du magistrat s'applique, mais il n'y a pas de directives éthiques formelles spécifiques) : *par l'exécutif.*

Pilier 7 : Le Médiateur

Protéger la fonction

1. *Protection par la loi de la fonction et de l'utilisation du titre de Médiateur (Ombudsman), tenant compte de la diversité des intérêts à l'œuvre dans la société : par le législateur.*
2. Inscription conjointe dans la Constitution (1) du droit du citoyen et des groupes (selon des modalités à définir) de porter plainte, et (2) de l'existence d'un service de médiation : *par le législateur.*

Renforcer l'indépendance et l'impact du Médiateur

3. Sélection et nomination indépendante du Médiateur : parlementaires tenus de respecter des critères professionnels clairs lors de la ratification : *par le législateur.*
4. Droit autonome d'initiative des médiateurs – confronter de façon proactive des situations aux principes de bonne gouvernance et aux normes de médiation : *par le législateur.*
5. Désignation par une loi/par décret, d'une assemblée parlementaire devant laquelle le Médiateur doit rendre compte et présenter son rapport annuel. Meilleur suivi des recommandations du Médiateur, par les parlementaires, en particulier au niveau fédéral : *par le législateur.*
6. Fixation d'une procédure de suivi de la mise en œuvre par les administrations, des recommandations qui leur sont adressées par les médiateurs : *par le législateur.*

Mieux informer le citoyen

7. Création d'un guichet d'information sur la fonction de médiateur, pour compenser le grand nombre de services de médiation en Belgique et permettre au citoyen de savoir à qui s'adresser. Services de médiation (et leurs compétences) qui soient effectivement connus du grand public : en plus des publications sur un site, organisation par exemple de campagnes d'information ensemble dans la société civile : *par les Médiateurs.*

Pilier 8 : Cour des comptes

Renforcer l'impact de la Cour des comptes

1. *Obligation légale prévoyant que les rapports de la Cour des comptes sont à traiter par les pouvoirs législatifs : par les législateurs.* (Pilier 1 LEG)
2. *Certification par la Cour des comptes de tous les comptes des pouvoirs publics* : *par le législateur.*
3. Examen de l'opportunité de maintenir le pouvoir de sanction de la Cour des comptes,

qui n'est guère utilisé en pratique : *par le législateur.* (Pilier 1 LEG)

Promouvoir l'éthique

4. Déclaration de mandats et de patrimoine
   a. Soumettre aussi les Membres, personnel de direction et auditeurs de la Cour des comptes à une législation en matière de déclaration de mandats et de patrimoine : *par le législateur. (*Pilier 1 LEG)
   b. Publication sur le site Internet de la Cour des comptes des mandats des Membres : *par la Cour des comptes.*
5. Évaluation du respect par la Cour des comptes de l'article 29 du Code d'instruction criminelle (obligation de déclaration). Il existe bien une procédure interne, que certains considèrent toutefois comme non conforme à l'article 29 : *par la Cour des comptes.*

Pilier 9 : Services de lutte contre la corruption

Avoir une vision et une politique globale

1. *Politique d'intégrité globale et à large champ d'action, active et visible : par le législateur et l'exécutif.*
2. *Coordination entre les acteurs administratifs existants (Bureau pour l'éthique et la déontologie administratives, Inspection des Finances, Cour des comptes, autorités disciplinaires, etc.). En particulier échange d'informations (dans le respect de la législation sur le respect de la vie privée) entre les services d'enquête indépendants : par le législateur et l'exécutif.* (Pilier 2 EXE/Pilier 8 SAI/Pilier 9 ACA)
3. Création d'un organe indépendant, ou développement/transformation d'un organe existant (lignes budgétaires spéciales) ayant suffisamment de compétences, de ressources et de personnel pour :
   - Collecter de manière structurée la connaissance sur l'intégrité et la corruption
   - Organiser l'information et la formation à l'éthique des citoyens et des entreprises (conflits d'intérêts, risques de corruption) campagnes publiques via les médias.
   - Coordonner (coopération entre les différentes institutions fédérales ou régionales concernées), mettre en œuvre et assurer le suivi des mesures préventives contre la corruption (rôle de coordination)

   par le législateur et l'exécutif. (Pilier 4 PUBL, pilier 13 BUS)

Rétablir une compétence d'enquête administrative

4. *Recréer une compétence d'enquête administrative au niveau fédéral. Une telle institution devrait être indépendante, dotée de ressources adéquates et pourrait être associée au service central d'audit interne. Cet acteur doit transférer ses dossiers à l'OCRC en cas de délit : par le législateur.* (Pilier 2 EXE et pilier 4 PUBL)

Renforcer l'indépendance et les moyens des services de répression (police)

5. *Plus d'indépendance structurelle et de moyens pour l'OCRC* (avec de possibles économies au bénéfice des budgets publics) : *par l'exécutif.*
6. *L'OCRC tenue informée en permanence sur les dossiers de corruption en cours (coordination au sein de la police/coordination parquet-police) : par l'exécutif.* (Pilier 3 JUD)

7. Autorisation à l'OCRC de développer plus ses propres profils de fonction et de compléter le cadre par de l'expertise qui ne figure pas parmi les formations standards et spécifiques de la police : *par l'exécutif.*

Promouvoir la transparence et la prévention

8. Attribution de dossiers de corruption à l'OCRC ou aux unités déconcentrées de la Police fédérale de façon transparente et sur base de règles fixées d'avance : *par l'exécutif.*
9. Possibilité pour l'OCRC de fournir du feedback à l'administration (souvent pas informée) afin qu'elle puisse améliorer son fonctionnement : *par l'exécutif.*
10. Plus d'information sur le fonctionnement interne de l'OCRC dans les rapports annuels : *par l'OCRC.*

Pilier 10 : Partis politiques

Promouvoir l'intégrité

1. Plus d'attention à la problématique de l'intégrité, de la corruption et de la responsabilité publique, dans la société en général et au sein de tous les partis, à promouvoir en particulier par la société civile : *par les partis politiques, par la société civile.*

Pilier 11 : Médias

Renforcer l'indépendance économique et politique des médias

1. *Représentation politique dans les médias de services publics, ainsi que dans les organes de régulation des médias serait à repenser : par le législateur.*
2. Élargissement à la presse écrite des dispositions pour la presse audiovisuelle concernant la transparence sur le capital, la propriété et l'actionnariat : *par le législateur.*
3. Adoption de normes déontologiques rigoureuses concernant les déplacements officiels des journalistes invités par les ministres, les entreprises ou encore certaines ONG, pour mieux gérer les conflits d'intérêts : *par les médias.*
4. Revalorisation du rôle des sociétés de journalistes au sein des groupes de médias : *par les médias.*
5. Étude empirique visant à mesurer et à exposer l'impact des annonceurs sur l'indépendance des médias (médias privés et publics).

Tenir compte, lors de la fixation de la politique éditoriale, de l'importance d'investigations de qualité et du rôle essentiel des médias dans la prise de conscience en matière d'éthique et de corruption.

6. Une politique éditoriale qui cherche à diminuer les pressions économiques sur le travail des journalistes : avoir le temps de prendre de la distance, d'analyser l'information, de vérifier les sources : *par les medias.*
7. Plus d'information (tant en direction du public que vers les élites politiques) sur l'existence de la corruption dans nos pays et sur ses conséquences. Plus spécifiquement, politiques éditoriales qui permettent une approche proactive de l'investigation des cas de corruption, au-delà du réactif ou du sensationnalisme : intégrer des journalistes ou des équipes chargées de l'investigation au long cours aux

équipes traditionnelles : *par les rédactions et les médias.*

8. Stimulants renforcés pour investiguer les informations relatives à la corruption (notamment orienter plus les subsides vers le journalisme d'investigation) : *par l'exécutif, par la société civile.*

Promouvoir l'éthique au sein des rédactions

9. Visibilité accrue de l'autorégulation pratiquée par les rédactions (chartes, statuts, conventions éditoriales…), systématisation interne des formations en éthique : *par les médias.*
10. Réflexion sur la pertinence de donner un pouvoir de sanction aux organes chargés du contrôle de la déontologie : *par les rédactions et les organes concernés.*

Pilier 12 : Société civile

Promouvoir l'éthique et la transparence

1. Rôle plus actif de la société civile belge dans la promotion de l'intégrité : *par la société civile.*
2. *Définition de principes déontologiques pour le secteur, notamment en matière de gestion des conflits d'intérêts, éventuellement à fixer dans un cadre légal, et à traduire par les organisations dans des codes de conduite : par le législateur, par la société civile.*
3. *Gestion plus transparente de la communication entre les preneurs de décision (Parlement, exécutif) et la société civile : par les parlements, l'exécutif, la société civile.*

Assurer un contrôle adéquat

4. *Renforcement des obligations légales concernant le contrôle, la transparence et les règles anticorruption des grandes associations (caritatives ou autres comme les mutuelles et syndicats) prenant en compte celles des grandes entreprises, au vu de leurs similitudes (personnel large, importants montants gérés) : par le législateur, par l'exécutif.*

Pilier 13 : Entreprises

Stimuler la prise de mesures préventives dans le secteur privé

1. *Intégration dans la législation sur la répression des faits de corruption, de dispositions visant à faire adopter par les entreprises des mesures préventives, à l'instar des dispositions du FCPA aux États-Unis et des « adequate procedures » du Bribery act au Royaume-Uni : par le législateur et l'exécutif.*
2. Reconnaissance par les entreprises de la plus-value d'une politique de prévention efficace, en vue de contrer la corruption, et permettre aux administrateurs d'exercer leurs responsabilités en matière de gouvernance : *par les entreprises et leurs fédérations.*

Contrer l'impunité

3. *Révision du code pénal afin qu'il ne soumette pas la répression de la corruption privée à la condition que le corrompu ait agi à l'insu et sans l'autorisation du conseil d'administration ou de l'assemblée générale : par le législateur et l'exécutif.*

4. Amendes administratives pour les entreprises qui ne communiquent pas leurs comptes, et gestion des entreprises dormantes : *par le législateur et l'exécutif*.

Renforcer les règles en matière de Corporate governance

5. Introduction de codes éthiques et de réglementations protégeant les donneurs d'alerte
   a. Protection légale des « donneurs d'alerte » (*Whistleblowing*) dans le secteur privé, à inclure dans le Code Belge de la Gouvernance d'Entreprise et la loi qui en reprend le contenu : *par le législateur et l'exécutif.*
   b. Débattre de l'opportunité d'établir une convention collective de travail à propos d'un système de protection du donneur d'alerte : *par les entreprises, leurs fédérations, les syndicats.*
   c. Débattre de l'opportunité d'établir une convention collective de travail en vue d'introduire un code éthique contraignant (sans modification du contrat de travail/règlement du travail). Celui-ci devrait notamment permettre d'obliger les collaborateurs exerçant des fonctions sensibles à respecter les dispositions du code et de les soumettre à des sanctions en cas de non-respect : *par les entreprises, leurs fédérations et les syndicats.*
6. Élargissement du champ d'application du cadre légal en matière de *corporate governance* aux entreprises non cotées : *par le législateur et l'exécutif.*
7. Renforcement du concept de 'compliance', y compris la définition du rôle du *compliance officer* dans le secteur non financier, au sein du Code Belge de la gouvernance d'entreprise et de la loi qui en reprend le contenu : *par le législateur et l'exécutif.*

Promouvoir la transparence

8. Mise en place de règles en matière de lobbying auprès de membres de cabinets, de ministres ou de parlementaires (EU, France..) : *par le législateur et l'exécutif.*
9. Réforme du mécanisme de déclaration et de contrôle des mandats et des intérêts des actionnaires et membres de CA, pour une transparence permettant de repérer les conflits d'intérêts : *par le législateur et l'exécutif.*
10. Établissement d'une base de données centralisée des membres des conseils d'administrations des entreprises : *par l'exécutif.*
11. Étude identifiant les liens entre les sociétés, entreprises via leurs administrateurs : *par des chercheurs universitaires, financée par l'exécutif.*

Promouvoir les formations

12. Renforcement de la formation des auditeurs, comptables et réviseurs en matière de détection des cas de corruption dans les entreprises : *par les organismes professionnels regroupant les professions concernées.*
13. Programmes de formation et de sensibilisation aux risques de corruption au sein des entreprises, aussi pour les PME. Programmes orientés notamment vers les employés occupant des postes dits sensibles : *par les entreprises et leurs fédérations.*
14. Programmes de formation à la 'compliance' et plus largement à l'intégrité dans le monde des affaires, rendus obligatoires dans le cursus des écoles de commerce : *par les universités.*

Promouvoir des mesures liées à des professions ou secteurs spécifiques

15. *Révision des réglementations sur les intercommunales, notamment en matière de conflits d'intérêts et de corporate governance : par le législateur et l'exécutif.*
16. Examen de l'opportunité d'une révision des réglementations concernant les experts comptables et les réviseurs d'entreprises en vue de leur permettre de révéler à une autorité compétente des activités suspectes de corruption (aussi celles qui ne concernent pas le blanchiment) constatées lors de leurs missions[11]: par le législateur et l'exécutif.
17. Examen de la transparence, en particulier financière, dans le secteur du sport en Belgique (mise en contact des parties prenantes, étude, recommandations) : *par le Parquet fédéral, l'OCRC, les fédérations sportives, Febelfin, les milieux académiques et la société civile.*

[11] Le représentant de l'IRE au CA exprime l'avis divergeant qu'il convient d'envisager des mesures (a) non contraires à la législation européenne (b) n'entrainant pas l'absence d'accès par le réviseur d'entreprises aux informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle et (c) qui tienne compte des obligations existantes de révélation, notamment au travers du rapport d'audit, déposé et publi.

5. Profil du pays – les fondations du Système National d'Intégrité

Comme le prescrit la méthodologie du SNI, ce chapitre aborde ce qu'on est convenu d'appeler les « fondations » du Système national d'intégrité de la Belgique. Nous porterons notre attention successivement sur les aspects politiques, sociaux, économiques et culturels qui caractérisent la société belge et sont pertinents dans le cadre du SNI.

Politique

Les institutions politiques du pays soutiennent-elles effectivement un système national d'intégrité efficace ?

Note: 75

Cette partie examinera d'abord les acteurs impliqués dans la protection des droits de l'homme en Belgique. Ensuite on évaluera la situation générale de la Belgique en matière de violation de ces droits, pour terminer par l'analyse de quelques instruments européens visant la protection des droits de l'homme.

Bien qu'une commission nationale pour les droits de l'homme n'ait pas encore été mise en place, il existe plusieurs mécanismes spécifiques traitant des matières liées aux droits de l'homme.

Tout d'abord, la Cour constitutionnelle veille au respect des droits fondamentaux des Belges, tels qu'ils sont énumérés dans le Titre II de la Constitution belge. La Cour constitutionnelle est une juridiction de douze juges qui veillent au respect de la Constitution par les législateurs belges. Elle peut annuler et suspendre des lois, décrets et ordonnances. Les cours et tribunaux ordinaires qui sont confrontés à une loi, un décret ou une ordonnance contraire au principe d'égalité, ont l'obligation de poser des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle. Dans le cas où l'inégalité résulte d'un AR ou d'un AM, le Conseil d'État devra aussi être saisi.[12] En outre, la Belgique s'est dotée d'une commission interministérielle du droit humanitaire. Celle-ci coordonne notamment les mesures nationales d'application des instruments internationaux du droit humanitaire.[13]

En matière de droits de l'enfant, la commission nationale pour les droits de l'enfant, créée en 2005 et opérationnelle depuis 2007, est une plate-forme de concertation rassemblant les autorités fédérales, communautaires et régionales ainsi que plusieurs associations travaillant sur les droits de l'enfant. Sa mission principale est la rédaction et la présentation du rapport quinquennal sur l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, et la contribution à l'élaboration d'autres documents concernant les droits de l'enfant que l'État belge est tenu de présenter devant des instances internationales. Le Centre pour

[12] VANDE LANOTTE, J., BRACKE, S. et GOEDERTIER, G., *België voor beginners*, Bruges, Die Keure, 2010, 216.
[13] http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/RAPPORT%20UPR%20BELGIQUE%20NL_tcm312-116523.pdf [consulté le 28 mars 2012].

l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR) veille en outre à la protection des droits de l'homme et plus spécifiquement à la protection des droits des étrangers en Belgique (cf. infra).[14]

De plus, de nombreux autres organes veillent au respect des droits de l'homme. Nous citons 3 exemples à titre d'illustration. Les plaintes concernant de possibles violations des droits de l'homme par le fait d'une autorité administrative peuvent être reçues et traitées par le médiateur fédéral et les médiateurs des entités fédérées (cf. infra pilier « médiateur »). Le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) doit, entre autres, veiller à ce que les services qui relèvent de son autorité, tels que les services de police, d'inspection ou de contrôle (cf. infra pilier « services chargés de faire respecter la loi »), respectent les droits de l'homme dans l'exercice de leurs missions. Enfin, la commission de la protection de la vie privée est chargée de veiller à la protection de la vie privée lors du traitement de données à caractère personnel.

Plusieurs organisations de la société civile veillent aussi au respect des droits de l'homme. La « Ligue des Droits de l'Homme » et son organisation sœur du côté néerlandophone « Liga voor Mensenrechten » en sont des exemples notables. Il s'agit d'organisations non gouvernementales qui ont pour objectif de combattre les injustices et les atteintes arbitraires portées aux droits de l'individu ou de la communauté.

Si, de façon générale, la Belgique respecte les droits de l'homme, Amnesty International relève toutefois un certain nombre de problèmes.[15] L'une des préoccupations concerne le traitement des demandeurs d'asile et des sans-papiers. Il s'agit, entre autres, de la détention administrative, des mauvaises conditions de vie en centre fermé, du non-respect du principe de *non-refoulement* (à savoir l'interdiction de renvoi d'une personne dans un pays où elle pourrait être exposée à des violations graves des droits de l'homme), du retour forcé en Iraq et de maltraitance lors d'expulsions impliquant des agents de la force publique. Amnesty s'interroge également sur l'usage d'armes à électrochocs par la police, ainsi que sur la proposition de loi relative à l'interdiction du port du niqab. La Belgique a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en raison de violations des droits de l'homme.[16] Il faut signaler qu'il s'agit dans la plupart des cas de situations impliquant des étrangers (et plus spécifiquement des demandeurs d'asile).[17]

Tant Amnesty que d'autres observateurs ont constaté que les conditions de vie dans les prisons sont très problématiques. En outre, Daems et Vander Beken signalent d'importants problèmes d'indépendance, de continuité et de professionnalisation des organes chargés de la surveillance externe de l'administration pénitentiaire (i.e. le Conseil central de surveillance pénitentiaire et les commissions de surveillance) et donc, du respect des droits de l'homme.[18]

[14] www.diversite.be [consulté le 15 septembre 2011].
[15] http://www.aivl.be/sites/default/files/bijlagen/UPRofBelgium.pdf [consulté le 28 mars 2012]
[16] http://www.sarahsmeyers.be/citaten/belgi%C3%AB-veroordeeld-voor-schenden-van-mensenrechten [consulté le 15 septembre 2011].
[17] www.mensenrechten.be [consulté le 15 septembre 2011].
[18] DAEMS, T. et VANDERBEKEN, T., ''Alleen voor amateurs. Reflecties over en vanuit het extern toezicht op gevangenissen'', *De orde van de dag* 2011*,* 1.

La Belgique a souscrit aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et s'est, de ce fait, engagée à respecter des obligations exigeantes visant à protéger ces droits.[19] En outre, la Belgique a signé le Protocole facultatif à la Convention contre la torture[20] ainsi que le Protocole facultatif au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels[21] et la Convention internationale pour la protection des personnes contre les disparitions forcées.[22] La commission nationale pour les droits de l'enfant estime que la Belgique coopère pleinement avec les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, auquel elle a adressé une invitation permanente, ainsi qu'avec les organes conventionnels, devant lesquels elle présente régulièrement des rapports sur la mise en œuvre de ses obligations.[23]

Social

Les relations entre les différents groupes sociaux, et entre ces groupes et le système politique, contribuent-elles à un système national d'intégrité efficace ?

Note : 75

Les analystes distinguent habituellement trois lignes de fracture susceptibles de diviser la société belge et donc le système politique : la ligne de fracture idéologique (traditionnellement : catholique vs. laïc), socio-économique (travail vs. capital) et communautaire (francophones vs. néerlandophones). Or, aussi bien les sciences sociales que le débat politique doutent de plus en plus de la pertinence de ces lignes de fracture. En simplifiant, nous pouvons ici distinguer deux visions.[24] La première définit notre société comme postmoderne, c'est-à-dire une société fluide qui évolue vite et qui ne permet plus aux oppositions politiques de se cristalliser et de se figer en lignes de fracture durables, tandis que la deuxième estime que les lignes de fracture continuent de peser sur le système politique actuel.

Mais dans tous les cas, la ligne de fracture communautaire reste présente dans le système politique, ainsi qu'en attestent la régionalisation des partis et le record de la plus longue durée de formation d'un gouvernement au cours de la période 2010-2011. Bien que la ligne de fracture idéologique traditionnelle (catholique vs. laïc) ait, par le passé, donné lieu à de nombreux conflits, elle semble moins profonde ces dernières années. Hooghe note par exemple, que les nouvelles législations relatives à l'euthanasie et au mariage homosexuel

[19] www.mensenrecht.be [consulté le 28 septembre 2011].
[20] Protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, adopté le 18 décembre 2002 à New York.
[21] Protocole facultatif se rapportant au Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à New York le 10 décembre 2008.
[22] Loi portant assentiment à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée à New York le 20 décembre 2006.
[23] http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/RAPPORT%20UPR%20BELGIQUE%20NL_tcm312-116523.pdf [consulté le 28 mars 2012]
[24] DERKS, A., *Het draagvlak van de solidariteit*, VUB, Bruxelles, 2000, 5.

ont beaucoup moins secoué la société que le débat sur la légalisation de l'avortement, qui a traîné pendant plus de vingt ans.[25]

Ces lignes de fracture ont non seulement influencé la formation de partis politiques mais également la création de ce que l'on appelle les « piliers ». Les organisations qui appartiennent au même pilier forment un agrégat qui se caractérise par des liens financiers, logistiques et professionnels étroits. Leurs représentants qui siègent dans les organes de gestion des partis politiques, les institutions politiques (telles que le parlement) et dans tous types de services publics influencent directement la vie politique. Les piliers socialistes, chrétiens, libéraux et, dans une certaine mesure, nationalistes, constituent les piliers caractéristiques du contexte belge. Bien que ces observations demandent à être nuancées aujourd'hui. Depuis plusieurs décennies un processus de dépilarisation est en cours, dans lequel les organisations adhèrent de moins en moins explicitement à une idéologie particulière.[26]

En Belgique, le clientélisme prend souvent la forme de « permanences politiques » : des décisions publiques (par exemple un emploi dans l'administration publique ou l'obtention accélérée d'un permis de construire) en échange de voix.[27] André et al. ont examiné dans quelle mesure le clientélisme politique est une réalité aujourd'hui (sa dernière mesure a été réalisée en 2009). Leur enquête montre que le nombre d'électeurs flamands et wallons ayant déclaré avoir eu recours aux permanences politiques est plutôt limité. Selon les résultats, 7% des électeurs flamands se sont rendus à une permanence, ont adressé une lettre ou ont téléphoné à un membre du personnel politique à propos d'un problème personnel spécifique. Le taux est quelque peu plus élevé pour les électeurs wallons : près de 12%. Néanmoins, le nombre des personnes ayant déclaré avoir fait appel à un homme politique est en recul de part et d'autre de la frontière linguistique (voir tableau 5.1.) (cf. infra pilier « pouvoir législatif »).

[25] HOOGHE, M., ''Religieuze verschillen in het hedendaagse Europa'', *De gids op maatschappelijk gebied* 2006, 1.
[26] DEVOS, C. *De kleermakers en de keizer. Inleiding tot de politiek en politieke wetenschappen*, Gand, Academia Press, 2006, 205.
[27] ANDRE, A., DEPAUW, S. et SANDRI, G., ''De vraagzijde van het politiek dienstbetoon'' dans HOOGHE, M., DESCHOUWER, K., DELWIT, P. et WALGRAVE, S. (eds.), *De stemmen van het volk, een analyse van het kiesgedrag in Vlaanderen en Wallonië op 7 juni 2009*, Bruxelles, VUB Press, 2010, 253.

	1991	1995	1999	2003	2009
a) Avez-vous, ces cinq dernières années, contacté personnellement un responsable politique en vue de lui soumettre un problème spécifique et personnel ?					
Flandre	**17**	**15**	**10**	**10**	**7**
Wallonie	**27**	**23**	**17**	**16**	**12**
b) L'intervention du responsable politique contacté a-t-elle contribué à résoudre votre problème ?					
Flandre	**66**	**61**	**63**	**64**	**40**
Wallonie	**71**	**62**	**62**	**64**	**44**
c) Lui avez-vous donné votre vote lors des élections pour lesquelles il ou elle s'est porté(e) candidat(e) ?					
Flandre	**48**	**49**	**47**	**50**	**41**
Wallonie	**59**	**52**	**49**	**52**	**43**

Tableau 5.1. Les permanences politiques en Flandre et en Wallonie[28]

Outre les lignes de fracture traditionnelles, de nouvelles tensions se sont installées au sein de la société en raison de l'immigration. Malgré des politiques migratoires de plus en plus restrictives, l'immigration n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Le nombre d'immigrants enregistrés dépasse de beaucoup les flux d'immigration organisés des 30 années qui ont suivi la guerre.[29] Diverses mesures ont été prises en vue de gérer les conséquences de la migration. Deux exemples : le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR) et la législation antiracisme.

En matière de protection des minorités ethniques et culturelles, on peut faire une nouvelle fois référence au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Le CECLR est un service public indépendant de promotion de l'égalité des chances et de lutte contre la discrimination. Le Centre veille au respect des droits fondamentaux des étrangers, grâce notamment à ses observations de terrain dans les centres fermés où sont retenus les demandeurs d'asile, ainsi que par un suivi attentif de la législation, souvent complexe, qui réglemente cette matière. Le Centre veille également au respect effectif des recommandations des organes internationaux chargés du respect des droits de l'homme.[30]

La loi de 1981 contre le racisme[31] et la loi de 1995 contre le négationnisme[32] ont pénalisé les propos racistes. Dans le cadre de son doctorat, Vrielink a vérifié dans quelle mesure la loi relative aux propos racistes a atteint ses objectifs, à savoir dissuader, changer les mentalités et remédier. À l'issue d'entretiens aussi bien avec des plaignants que des accusés, il a

[28] *Ibid.,* 252.
[29] CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME, *Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique*, Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, Louvain-la-Neuve, 2010, 99.
[30] www.diversite.be [consulté le 15 septembre 2011].
[31] Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *MB* 8 août 1981.
[32] Loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale, *MB* 30 mars 1995.

formulé une réponse globalement négative. L'effet de dissuasion n'est atteint, en partie, qu'auprès des « incidentalistes » (des personnes ayant, dans la plupart des cas, exprimé une seule fois des propos racistes qui ne font par ailleurs pas partie de leur philosophie sous-jacente). Par contre, les effets négatifs engendrés par la législation sont notoires.[33]

Certaines études suggèrent qu'en dépit des nombreux efforts consentis, des problèmes substantiels subsistent toujours en matière de cohabitation entre les autochtones et les allochtones. Ainsi, l'étude intitulée « Jong in Brussel » effectuée par la « Jeugd Onderzoeksplatform » suggère que la multi-culturalité n'est pas encore une notion acquise dans l'esprit des jeunes. La même étude[34] révèle également que les jeunes Belges et les jeunes originaires du Maroc, de la Turquie et du Sud de l'Europe (les quatre principaux groupes ethniques présents à Bruxelles), vivent les uns à côté des autres plutôt qu'ensemble. Il n'est pas évident de se faire des amis appartenant à une autre communauté ethnique. Les jeunes adhèrent plus facilement à une communauté avec laquelle ils ont des affinités géographiques ou culturelles, et sont très liés à leur culture d'origine. L'écart qui sépare les jeunes Belges des jeunes d'origine marocaine, les deux groupes dominants, reste particulièrement profond.

Mais il ne faut pas non plus exagérer le problème. Exception faite de certains quartiers sensibles dans les grandes villes, il est peu question de tensions sérieuses et visibles (par exemple des incidents violents). Une étude réalisée par le CECLR et portant sur les groupes démographiques d'origine étrangère (n'incluant pas que les jeunes) présente des résultats plus modérés. Elle a notamment évalué les relations entre voisins, et a constaté que ceux entre voisins appartenant au même groupe ethnique sont habituellement très bons, alors que ceux avec les autres groupes sont « polis » plutôt qu'« amicaux», le terme « hostile » étant très peu mentionné. L'enquête révèle aussi que la grande majorité ne se sent en général pas isolée : 8 personnes sur 10 se sentent acceptées et respectées en Belgique, dont la moitié tout à fait. Seuls 3 pour cent ont le sentiment de ne pas être vraiment acceptés.[35]

Économie

La situation socio-économique du pays est-elle de nature à contribuer effectivement à un système national d'intégrité efficace ?

Note : 75

À quelques grandes exceptions près (surtout le niveau élevé de la dette publique et la désindustrialisation accélérée), la plupart des indicateurs économiques de la Belgique sont plutôt favorables, vus dans une perspective de comparaison européenne. Cela se traduit

[33] VRIELINK, J., *Van haat gesproken? Een rechtsantropologisch onderzoek naar de bestrijding van rasgerelateerde uitingsdelicten in België*, Thèse de doctorat Faculteit Rechtsgeleerdheid, Leuven, KU Leuven, 2010, 700.
[34] VETTEBURG, N., PUT, J. et ELCHARDUS, M., *Jong in Brussel. Bevindingen uit de JOP-Monitor Brussel,* Louvain, Acco, 2011, 232.
[35] CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME, *Présentation des résultats d'une enquête sur les populations issues de l'immigration en Belgique*, Louvain-la-Neuve, 2009.

aussi au niveau de la relative satisfaction des Belges concernant leur niveau de vie. Avec un niveau de +4,9 sur une échelle de -10 à +10, la Belgique se situe au-delà de la moyenne européenne (+3,2).[36] La Belgique semble aussi bien se remettre de la récession de 2009[37], même si s'interroge sur les conséquences de la crise financière et de la longue période d'instabilité politique que la Belgique a connue en 2011.

Le système de sécurité sociale belge est très développé. Il est basé sur le paiement de cotisations sociales sur les revenus professionnels. Ces cotisations servent à financer les allocations de sécurité sociale octroyées notamment en cas de maladie, de chômage ou d'incapacité de travail. Les indépendants peuvent également avoir recours à la sécurité sociale. Ils paient pour cela des cotisations sociales proportionnellement moins élevées que les cotisations d'ensemble des employeurs et des travailleurs salariés, et donnent aussi moins de droits. Il existe également des régimes d'assistance complémentaires qui ne sont pas basés sur le paiement de cotisations, mais sont financés par des fonds publics. Il s'agit, entre autres, du revenu d'intégration, des prestations familiales garanties, et de la garantie de revenus aux personnes âgées. Pour bénéficier de ces formes d'assistance, des conditions légales très strictes s'appliquent. Ces formes d'assistance dépendent généralement des revenus disponibles et la plupart d'entre elles sont distribuées par les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS), organisés localement. Les étrangers peuvent également bénéficier de la sécurité et de l'assistance sociale, même si ce n'est pas toujours dans la même mesure que les Belges.[38]

Les inégalités de revenus en Belgique sont inférieures à la moyenne européenne, mais en augmentation depuis 1990.[39] La pauvreté constitue un réel problème. D'après les chiffres des pouvoirs fédéraux belges, 14,7% des citoyens belges en moyenne vivent sous le seuil de pauvreté. La Flandre et la Wallonie connaissent des situations différentes, avec des chiffres de 11,4% en Flandre et de 17% de la population vivant sous le seuil de la pauvreté en Wallonie. Cet écart s'explique en premier lieu par les différences sur le marché du travail. De plus, les salaires sont moins élevés en Wallonie qu'en Flandre, ce qui se traduit par des allocations plus basses.[40] Il faut aussi signaler un nombre significatif de sans-abris. Il y aurait selon les estimations, 10.000 sans-abris en Flandre, 5.000 en Wallonie et 1.200 à Bruxelles.[41] Des efforts sont entrepris pour gérer ce problème, notamment via les maisons d'accueil, les centres d'urgence et les asiles de nuit.

---

[36] http://ec.europa.eu/belgium/news/100202_eurobarometer_nl.htm [consulté le 20 septembre 2011].
[37] http://overons.rabobank.com/content/images/SP1103mve%20Belgi%C3%AB%20kracht%20van%20een%20land%20zonder%20leiding_tcm64-143669.pdf [consulté le 28 mars 2012].
[38] http://www.belgium.be/nl/familie/internationaal/buitenlanders/sociale_zekerheid/ [consulté le 17 septembre 2011].
[39] http://www.mi-is.be/be-nl/doc/armoedebeleid/de-interfederale-armoedebarometer-2011 [consulté le 14 septembre 2011].
[40] http://economie.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/inkomens/armoede/ [consulté le 28 septembre 2011].
[41] DE BOYSER, K., LINCHET, S. et VAN DIJCK, L. *Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen, een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie*, Bruxelles, SPP Intégration sociale, 2010, 17.

Culture

Dans quelle mesure les mœurs, les normes et les valeurs sociétales dominantes sont-elles de nature à soutenir l'efficacité du système national d'intégrité ?

Note : 75

De Winter renvoie aux chiffres de l'enquête « European Values Study » selon lesquels la majorité des Belges estime les infractions à la loi ou l'évasion fiscale acceptables, à condition de ne pas se faire prendre. Il établit le lien avec les relations clientélistes entre les citoyens et les politiciens. Il estime que le soutien accordé par les permanences politiques reste considérable, même si le nombre de citoyens impliqués semble en nette diminution.[42]

L'enquête « European Values Study » contient également des informations sur la confiance mutuelle entre citoyens. L'enquête qui date de 2000 révèle que 29% des Belges estiment que la plupart des personnes sont, de façon générale, fiables, contre 22% des Français, 35% des Allemands et 60% des Néerlandais.[43] En ce qui concerne la confiance accordée aux politiciens, la Belgique se trouve, en comparaison avec d'autres pays européens, dans la fourchette moyenne.[44]

Les tensions politiques existantes entre les néerlandophones et les francophones ne produisent pas de grands conflits entre les deux populations. Il serait plus correct d'affirmer que les deux groupes vivent avant tout l'un à côté de l'autre et font preuve d'un manque d'intérêt vis-à-vis de « l'autre ».

[42] DE WINTER, L., ''Political corruption in Belgium'' dans M.J. BULL et J.L. NEWELL (eds), *Corruption in contemporary politics,* New York, Palgrave, 2003, 95.
[43] ZOURIDIS, S., *Wegen naar vertrouwen. Over de kwaliteit van de overheid en het vertrouwen van de burgers*, Tilburg, Université de Tilburg, 2005, 23.
[44] http://www2.unil.ch/fors/IMG/pdf/ESSFindingsBooklet.pdf [consulté le 28 mars 2012].

6. Profil de la corruption

Très peu d'études empiriques sur la corruption ont été menées en Belgique. Ce chapitre donne un bref aperçu de quatre axes qui se dégagent d'études pertinentes.

Un premier axe a trait aux **enquêtes statistiques quantitatives** menées auprès de la population ou de certains groupes professionnels, et portant sur la perception de la corruption et sur des thèmes analogues.

Ces cinq dernières années, la note accordée à la Belgique par l'Indice de Perception de la Corruption de TI[45] variait entre 7,1 et 7,3 (sur une échelle de 10, où 10 représente le plus bas niveau de corruption), ce qui est nettement meilleur que les notes obtenues dans la seconde moitié des années 1990. À titre de comparaison, en 2010, la Belgique occupait la 22ème place (d'une liste comprenant 178 pays). Son classement était ainsi inférieur à celui des pays scandinaves et de pays voisins tels que les Pays-Bas et l'Allemagne, mais supérieur à celui de pays comme la France et l'Espagne. La note obtenue par la Belgique dans le Bribe Payers index de TI[46] de 2011, récemment paru, est de 8,7, ce qui correspond à une 3ème place (après les Pays-Bas et la Suisse). Ce résultat suggère que les dirigeants d'entreprise estiment qu'en comparaison avec les autres pays, les entreprises belges commettent peu d'actes de corruption à l'étranger. Ce résultat doit cependant être nuancé vu que de nombreux pays considérés comme peu corrompus n'apparaissent pas dans ce classement.

Loyens et Maesschalck utilisent les données de l'enquête statistique « Werken aan de Overheid » communiquées en 2004-2005 dans le cadre d'un projet de recherche à l'initiative du gouvernement flamand.[47] Le questionnaire avait pour objectif de mesurer l'attitude des citoyens flamands envers l'autorité. L'une des questions posées concernait l'estimation par les personnes interrogées de la prévalence de la corruption politique : 3,7% d'entre elles ont répondu « n'existe quasiment pas », 23,3% « n'est pas répandue », 46,8% « quelque peu répandue » et 26,2% « extrêmement répandue ». Plus de 62% des personnes interrogées ont approuvé la thèse suivante : « Il faut avoir des 'connexions' pour obtenir quoi que ce soit du gouvernement ou de l'administration ». Sur base de ces mêmes données, Van de Walle a conclu que l'aliénation politique constitue l'un des principaux facteurs d'explication de la corruption politique ou administrative telle qu'elle est perçue.[48]

D'autres enquêtes statistiques nous fournissent des informations pertinentes. Ainsi, la base de données de l'European Social Survey contient des données sur la prévalence de la

[45] http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results [consulté le 25 octobre 2011].
[46] http://bpi.transparency.org/ [consulté le 4 novembre 2011].
[47] LOYENS, K. et MAESSCHALCK, J., ''Corruptie en onethisch gedrag'' dans VAN ROOSBROEK, S. et VAN DE WALLE, S. (eds.), *Werken aan de overheid: de mening van de burger*, Louvain, Instituut voor de Overheid, 2006, 43-48.
[48] VAN DE WALLE, S., ''Perceptions of corruption as distrust? Cause and effect in attitudes towards government.'' dans HUBERTS, L.W.J.C., JURKIEWICZ, C.L. et MAESSCHALCK, J. (eds.), *Ethics and integrity of governance. Perspectives across frontiers,* Cheltenham, Edward Elgar, 2008, 215-238.

corruption en Belgique[49], et des études relatives aux élections fournissent des renseignements intéressants sur les permanences politiques[50] (cf. supra « profil du pays » et infra le pilier « pouvoir législatif »). TI-Belgium a également réalisé des enquêtes pertinentes, entre autres auprès des représentants politiques.[51]

Un deuxième axe concerne les études **politico-scientifiques**. De Winter traite ainsi sous un angle qualitatif des différentes formes que la corruption peut prendre en Belgique.[52] Divers auteurs (par ex. De Winter[53], Maesschalck & Van de Walle[54] et Peters[55]) relèvent quelques caractéristiques du système politique belge susceptibles de favoriser la corruption. Ces caractéristiques sont regroupées ici en quatre catégories.

Premièrement, de nombreux auteurs attirent l'attention sur un ensemble complexe de facteurs culturels interdépendants, tels la confiance relativement faible en l'autorité, un niveau de tolérance plutôt élevé pour les comportements irréguliers, et une culture répandue de relations clientélistes entre classe politique et électorat. Ces facteurs créent un contexte favorable à la corruption. Toutefois, comme ce rapport le signale en plusieurs endroits, nous avons des raisons de croire que cette culture évolue progressivement.

Deuxièmement, les partis politiques, et en particulier leurs instances dirigeantes, jouent un rôle central au sein du système politique belge (rôle qualifié de « particratie »). Ils ont toujours influencé considérablement la carrière des fonctionnaires et des magistrats via les nominations politiques, même si cette tendance est en recul depuis quelques années (cf. piliers « secteur public » et « pouvoir judiciaire »). L'impact des partis sur le pouvoir législatif (e.a. via leur influence sur la carrière des parlementaires) et sur le pouvoir exécutif (les présidents de partis désignent les futurs ministres) reste toutefois important. Cette concentration du pouvoir, combinée à une demande de financement des partis en très forte hausse (e.a. en raison du coût élevé des campagnes) est souvent présentée comme une cause importante des scandales de corruption politique des années 1990 (qui en fait concernaient souvent des comportements remontant aux années 1980). L'examen des piliers « autorités électorales » et « partis politiques », suggérera que le financement des

[49] EUROPEAN SOCIAL SURVEY, *Exploring public attitudes, informing public policy. Selected findings from the first three rounds (2002, 2003, 2004*), Centre for Comparative Social Surveys at City University London, UK, 2005, 7.
[50] ANDRE, A., DEPAUW, S. et SANDRI, G., "De vraagzijde van het politiek dienstbetoon" dans DELWIT, P., DESCHOUWER, K., HOOGHE, M. et WALGRAVE, S. (eds.), *De stemmen van het volk, een analyse van het kiesgedrag in Vlaanderen en Wallonië op 7 juni 2009*, Bruxelles, Vrije Universiteit Brussel Press, 2010, 253.
[51] http://www.transparencybelgium.be/fileadmin/templates/docs/Material/Elections_2010/Dossier_de_Presse_juin_2010_version_NL.pdf [consulté le 8 novembre 2011], http://www.transparencybelgium.be/fileadmin/templates/docs/persdossier_politiek.pdf [consulté le 7 novembre 2011].
[52] DE WINTER, L., 'Political corruption in Belgium' dans BULL, M.J. et NEWELL, J.L. (eds.), *Corruption in contemporary politics*, New York, Palgrave Macmillan, 2003, 94-96.
[53] *Ibid.,* 93-105.
[54] MAESSCHALCK, J. et VAN DE WALLE, S., 'Policy failure and corruption in Belgium: is federalism to blame?', *West European Politics*, 2006, 29, 999-1017.
[55] PETERS, G., ''Consociationalism, corruption and chocolate: Belgian exceptionalism'', *West European Politics* 2006, 29, 1079-1092.

partis s'avère un peu moins problématique que dans les années 1980, même si certains constats restent préoccupants.

Une troisième catégorie de facteurs concerne le **rôle prédominant du gouvernement** dans le processus de décision politique, et plus spécifiquement le rôle joué par les cabinets ministériels. À ce sujet, De Winter[56] note que : « *as they are central to departmental decision-making and are staffed by party loyalists, ministerial cabinets are evidently useful sites for organizing illicit activities* » (voir le pilier « pouvoir exécutif » à propos des cabinets ministériels, des risques qui y sont associés, et des tentatives pour réduire ces risques).

La quatrième catégorie de facteurs renvoie aux spécificités du système politique belge auquel, pour employer la typologie bien connue de Lijphart, l'étiquette de **« consociationalisme »** est souvent associée.[57] D'une part les liens forts entre un parti politique et diverses autres organisations au sein du même pilier, et d'autre part la culture selon laquelle les décisions sont prises en vase clos par l'élite de ces piliers, sont souvent considérés comme des facteurs qui, s'ils ne sont peut-être pas d'office source de corruption, nuisent certainement à la transparence du processus décisionnel (cf. supra « profil du pays » et infra pilier « société civile »). Peters[58] avance que ce manque d'ouverture et de transparence est fonctionnel dans un pays aussi complexe que la Belgique, et va jusqu'à parler de « corruption fonctionnelle ».

Au cours de ces dernières années, la **criminologie** a accordé davantage d'attention au phénomène de la corruption. Vander Beken et al. ont réalisé une étude de cas sur le traitement de la corruption lors de la lutte contre la délinquance liée aux hormones et à la fraude sur la viande.[59] Ils ont aussi mené une étude connexe plus large sur la politique anti-corruption en Belgique.[60] Dans le cadre de leur étude sur les manquements à l'intégrité dans les organisations publiques, Maesschalck, De Schrijver, Wouters et leurs collègues ont rassemblé des données d'enquête portant sur la prévalence de la corruption au sein de ces organisations.[61] Dormaels et Vande Walle[62] se sont penchés sur la corruption au sein de

---

[56] DE WINTER, L., ''Political corruption in Belgium'' dans BULL, M.J. et NEWELL, J.L. (eds.), *Corruption in contemporary politics,* New York, Palgrave Macmillan, 2003, 99.

[57] FROGNIER, A.P., ''Corruption and consociational democracy: first thoughts on the Belgian case'', *Corruption and reform* 1986, 1, 143-148; LIJPHART, A., *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries,* New Haven, Yale University Press, 1999.

[58] PETERS, G., ''Consociationalism, corruption and chocolate: Belgian exceptionalism'', *West European Politics* 2006, 29, 1079-1092.

[59] DE RUYVER, B., BULLENS, F., VANDER BEKEN, T. et SIRON, N., *Anti-corruptiestrategieën: de aanpak van corruptie en beïnvloeding bij de bestrijding van de hormonendelinquentie en de vleesfraude: een case-study,* Anvers, Maklu, 1999.

[60] VANDER BEKEN, T., CARION, T. et DE RUYVER, B., *Een geïntegreerd anti-corruptiebeleid voor België: krachtlijnen en actoren,* Anvers, Maklu, 1999.

[61] MAESSCHALCK, J., *Towards a public administration theory on public servants' ethics : a comparative study*, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, 2004; DE SCHRIJVER, A., DELBEKE, K., MAESSCHALCK, J. et PLEYSIER, S.,''Fairness perceptions and organisational misbehaviour: an empirical study'', *American Review of Public Administration 2010,* 40, 691-703; WOUTERS, K., MAESSCHALCK, J. et PEETERS, C., *Methodological issues in the design of online surveys for measuring organizational misbehaviour in the public sector : recommendations on the basis of a split ballot experiment,* Amsterdam, Conference Governing Good and Governing Well: The First Global Dialogue on Ethical and Effective Governance, 28-30 May 2009.

l'Administration belge des Douanes et Accises, et Verwee et Vande Walle[63] ont étudié la position des citoyens par rapport à la corruption. Outre ces études axées spécifiquement sur la corruption, des études plus larges et pertinentes ont été réalisées sur la criminalité organisationnelle, tels le doctorat de Vande Walle[64] sur l'industrie pharmaceutique en Belgique, et celui de Verhage[65] sur la politique de lutte contre le blanchiment d'argent et la « compliance industry ».

Pour terminer, signalons des études sur **l'éthique d'entreprise** en Belgique. Ainsi Bouckaert et Vandenhove[66] ont mené une étude empirique sur la déontologie dans le secteur non-marchand et Vandekerkhove a mené des recherches en matière de « donneurs d'alerte »[67] et d'« ethics officers »[68]. Un certain nombre d'études empiriques ont aussi été menées à propos du harcèlement sur le lieu de travail.[69]

---

[62] DORMAELS, A. et VANDE WALLE, G., ''Understanding the aetiology of corruption : the first step to a tailor-made anticorruption for Belgian Customs Office'', dans VAN DUYNE, P., ANTONOPOLUS, G., HARVEY, J., MALJEVIC, A., VANDER BEKEN, T. et VON LAMPE, K. (eds.), *Cross-border crime inroads on integrity in Europe*, Nimègue, Wolf Legal Publishers, 2010, 67-88.

[63] VERWEE, I. et VANDEWALLE, G., ''Perceptions of corruption in Belgium: a diversity of stories about the crime phenomenon'', *Perspectives on European Politics and Society* 2008, 9, 73-83.

[64] VANDEWALLE, G., *Conflictmanagement tussen private ondernemingen en consumentenslachtoffers van bedrijfsactiviteiten geïllustreerd aan de hand van een onderzoek in de farmaseutische sector,* Gand, Universiteit Gent.

[65] VERHAGE, A., 2009, *The anti money laundering complex and its interactions with the compliance industry. An empirical research into private actors in the battle against money laundering*, Gand, Universiteit Gent, 2003.

[66] BOUCKAERT, L. et VANDENHOVE, J., ''Business ethics and the management of non-profit institutions'', *Journal of Business Ethics* 1998, 17, 1073-1081.

[67] VANDEKERCKHOVE, W., *Whistleblowing and organizational social responsability : a global assessment,* Aldershot, Ashgate, 2006.

[68] HERZEEL, B. et VANDEKERCKHOVE, W., ''Ethiek is onze rode draad: een verkennend onderzoek naar Ethics Officers in Vlaanderen en Brussel'', *Accountancy & bedrijfskunde*, 2008, 28, 21-32.

[69] STOUTEN, J., BAILLIEN, E., VAN DEN BROECK, A., CAMPS, J., DE WITTE, H. et EUWEMA, M., ''Discouraging bullying: the role of ethical leadership and its effects on the work environment'', *Journal of Business Ethics* 2010, 95, 17-27.

7. Initiatives de lutte contre la corruption

Ces dernières années, plusieurs initiatives ont été prises pour lutter contre la corruption.

En 1999, après les scandales de corruption (e.a. Agusta) du milieu des années 1990 et en réponse à la convention de l'OCDE de 1997, la Belgique a fortement modernisé sa législation anticorruption.[70] La loi de 1999 a pénalisé également les cas de corruption privée et la corruption de fonctionnaires étrangers et internationaux. Après évaluation, cette loi a été adaptée en juin 2007.[71] De plus, un certain nombre d'initiatives législatives qui ont un lien avec la corruption ont été prises, telles les législations relatives au financement des campagnes électorales (cf. infra pilier « partis politiques »), à la responsabilité pénale des personnes morales, et aux techniques spéciales d'enquête, dont l'infiltration (cf. infra pilier « services chargés de faire respecter la loi »). La Belgique a également souscrit à des conventions et des traités importants d'organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, les Nations Unies, l'OCDE et l'UE (voir infra pilier « pouvoir législatif »).

La Belgique a aussi pris plusieurs initiatives structurelles. Après la suppression du Comité supérieur de contrôle, l'Office central pour la répression de la corruption a été créé au sein de la Police fédérale. Peu de temps après est créé, au sein de l'administration fédérale (SPF Budget et Contrôle de la gestion), le Bureau d'éthique et de déontologie administratives, chargé explicitement de prévention. Nous devons toutefois signaler qu'il n'y a actuellement aucun acteur au niveau fédéral qui dispose de compétences en matière d'enquête administrative (cf. infra pilier « services anticorruption » pour un exposé détaillé).

Pour terminer, notons que de nombreuses organisations du secteur public, de la société civile et du monde des entreprises (cf. infra les piliers respectifs) ont pris toutes sortes d'initiatives au sein de leurs organisations, telles l'approbation de codes déontologiques, l'organisation de formations, la mise en place de contrôles internes et d'audits, etc.

Mais en dépit de tous ces efforts, d'importantes faiblesses persistent, que l'on peut ramener à deux problèmes : le manque de coordination et le manque de mise en œuvre.

En ce qui concerne le second, le présent rapport donne de nombreux exemples de « déficit de mise en œuvre ». Le secteur public en est une parfaite illustration. L'ambitieuse structure des audits, les procédures disciplinaires formelles et le code de déontologie, ne sont que trois exemples d'instruments plutôt développés en théorie, mais dont l'implémentation s'avère problématique. Il y a des exemples semblables pour d'autres piliers tels « le pouvoir judiciaire », « les services chargés de faire respecter la loi » ou « les partis politiques ».

En ce qui concerne la coordination, nous constatons que la Belgique n'a ni développé, ni appliqué une stratégie anticorruption générale, coordonnée. C'est au niveau politique que cela est le plus notoire. L'intérêt politique pour le sujet reste limité. Les initiatives législatives qui ont été prises l'ont été principalement en raison d'obligations internationales, comme un

[70] Loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption, *MB* 23 mars 1999.
[71] Loi du 11 mai 2007 adaptant la législation en matière de la lutte contre la corruption, *MB* 8 juin 2007.

effet secondaire d'évolutions dans des domaines connexes (par exemple des techniques spéciales d'enquête), ou sur initiative de l'administration. Elles n'ont donc pas résulté d'une volonté politique explicite ou d'un engagement des dirigeants. Ce problème de coordination ne se limite pas au niveau politique. Même à propos du secteur public, il serait plus juste de parler d'une diversité de mesures et d'instruments qui coexistent, que d'une véritable stratégie globale et coordonnée. Le problème est bien souvent plus aigu encore en dehors du secteur public. Il y a, tant au niveau des entreprises que de la société civile, des initiatives individuelles et de tentatives limitées de coordination plus large, mais ici non plus on ne peut parler de politique globale et coordonnée de lutte contre la corruption.

8. Le Système National d'Intégrité

8.1. Pouvoir législatif

RÉSUMÉ

Le Roi et le parlement exercent le pouvoir législatif dans notre pays. Globalement, le parlement semble disposer de moyens financiers suffisants pour exercer sa mission. En réalité, les pouvoirs étendus conférés au parlement sont, dans la pratique, fortement limités par le pouvoir des partis politiques (« particratie ») et par le poids excessif du gouvernement dans le processus décisionnel politique. Parmi les illustrations typiques de ce phénomène, il y a la grande influence des partis sur la carrière des parlementaires, la stricte discipline de vote des parlementaires de la majorité, et le fait que la grande majorité des lois est le résultat de projets de loi (du gouvernement) et non de propositions de loi (du parlement). Les mécanismes formels de contrôle dont le parlement dispose pour contrôler le gouvernement font en outre l'objet d'une utilisation limitée dans la pratique. En ce qui concerne la déontologie parlementaire, il existe peu d'aspects de la déontologie des parlementaires qui soient fixés de façon formelle. Il n'y a pas (encore) de code de déontologie au niveau fédéral. De même, concernant la qualité de la législation, il y a bon nombre de possibilités d'améliorations (entre autres grâce à des formations en légistique, à l'analyse de l'impact de la régulation ex ante et au suivi des lois ex post). Le parlement fait de sérieux efforts pour assurer la transparence de ses activités, et ces dernières années beaucoup de travail législatif (même si ça a souvent été en application de conventions internationales) a été fourni dans le domaine de la corruption.

Pouvoir législatif Résultat global du pilier : 64 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité **75** /100	Ressources	100	75
	Indépendance	75	50
Gouvernance **54** /100	Transparence	75	75
	Obligation de rendre compte	75	50
	Intégrité	25	25
Rôle **63** /100	Contrôle de l'exécutif	50	
	Réformes juridiques	75	

STRUCTURE ET ORGANISATION

Cette partie traite de la structure du paysage législatif belge. Nous porterons d'abord notre attention sur les acteurs qui forment le pouvoir législatif fédéral. Nous parlerons ensuite de trois phénomènes liés entre eux : particratie, pilarisation et clientélisme. Ces phénomènes jouent un rôle important dans l'histoire de la politique belge jusqu'aujourd'hui.

Le Roi et le parlement exercent le pouvoir législatif fédéral dans notre pays. Le parlement est composé de deux chambres : la Chambre des représentants et le Sénat. La Chambre et le Sénat sont des institutions élues : leurs membres sont élus directement ou indirectement par le peuple. Le Roi n'est bien sûr pas élu. À ce sujet, il faut remarquer que lorsque nous évoquons le Roi dans le cadre du pouvoir législatif, nous parlons en fait du gouvernement (cf. infra pilier « pouvoir exécutif »). Plus exactement, le Roi n'est pas habilité à agir seul : chaque action du Roi doit être contresignée par au moins un ministre. En d'autres termes, c'est le ministre qui porte la responsabilité. Dans la pratique, le travail législatif est donc effectué par le gouvernement, au nom du Roi.[72]

Le système politique belge est parfois défini comme étant une particratie. Selon Dewachter, dans une particratie, ce sont les partis politiques qui ont l'ascendant sur toutes les autres institutions dans le processus décisionnel politique.[73] De Winter fournit une définition plus détaillée. Une particratie est selon lui « *une variante de la démocratie parlementaire (avec des élections libres des membres des Chambres législatives, un pluralisme des partis, des visions sociétales et des opinions publiques, une séparation institutionnelle des pouvoirs et le respect des libertés civiles) dans laquelle les partis politiques, plus que les autres éléments du système politique (parlement, gouvernement et administration, autorité judiciaire, moyens de communication) déterminent le processus décisionnel politique* ».[74] La position influente du bureau du parti dans le processus politique et le fait que les représentants politiques dépendent fortement de leur parti pour être réélus, sont des indicateurs typiques de la particratie belge.[75]

La Belgique a une tradition politique de « clientélisme » assez forte, souvent qualifiée de « permanence politique». Cela ne peut pas complètement être mis au même niveau que la corruption, mais il faut dire que la frontière semble parfois floue. Le clientélisme implique que le personnel politique échange des décisions publiques (par exemple un emploi dans l'administration publique ou l'obtention accélérée d'un permis de construire) contre un soutien électoral. André et al. démontrent que le contexte institutionnel belge était favorable à un système de « permanence politique » et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les règles électorales récompensent les politiques qui recherchent activement des voix. La réforme récente du système électoral a encore renforcé un peu plus les effets du vote préférentiel sur l'attribution des mandats. Deuxièmement, la démocratie de consensus belge

[72] VANDE LANOTTE, J., BRACKE, S. et GOEDERTIER, G., *België voor beginners,* Bruges, Die Keure, 2010, 46.
[73] DEWACHTER, W., *De mythe van de parlementaire democratie,* Louvain, Acco, 2003, 358.
[74] Traduction libre de DEVOS, C., *De kleermakers en de keizer. Een inleiding in de politiek en politieke wetenschappen,* Gand, Academia Press, 2006, 283.
[75] DEPAUW, S., *Rebellen in het parlement*. *Fractiecohesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers*, Louvain, Universitaire pers, 2002, 206.

tendait à l'institutionnalisation d'antagonismes sociaux profonds entre le monde du travail et le capital, entre catholiques et laïcs, et entre néerlandophones et francophones. Cela signifie aussi que les partis politiques et leurs réseaux d'« institutions-piliers » ont infiltré la société et même pris en main un certain nombre de missions publiques. Troisièmement, l'un et l'autre ont également conduit à un vaste système de patronage des partis dans la sphère publique, même si cela change de plus en plus. Les gens s'identifient de moins en moins aux partis et aux piliers politiques. Sous l'influence de cette dépilarisation progressive et de la baisse de l'identification aux partis par les électeurs, beaucoup d'« institutions-piliers » rompent les liens avec les partis. De même, plusieurs réformes dans l'administration ont limité ce que les politiques peuvent obtenir et promettre. Les pouvoirs publics ont également nommé un médiateur pour orienter les citoyens correctement ou pour examiner leurs plaintes (cf. infra pilier « médiateur »). Une étude d'André, Depauw et Sandri révèle que ces dernières années le nombre des personnes faisant appel aux permanences politiques diminue, et ce de part et d'autre de la frontière linguistique (cf. supra « profil du pays »).[76]

La Belgique possède un système électoral proportionnel. À la différence d'un système majoritaire, le nombre des sièges est ici lié au nombre des voix. Ce système électoral a pour conséquence que les niveaux fédéral et régional ont des gouvernements de coalition. Lors de l'élaboration des politiques, il faut veiller à trouver un accord entre les partis de la majorité.[77]

CAPACITÉ

Ressources (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles au pouvoir législatif les ressources nécessaires pour assumer pleinement son rôle ?

Note : 100

Le parlement a une grande autonomie et une grande autodétermination quant aux moyens dont il dispose. L'article 174 de la Constitution stipule que le parlement fixe lui-même sa dotation.[78] La Chambre et le Sénat peuvent eux-mêmes déterminer à quoi l'argent est consacré.[79]

Comme on l'a déjà signalé, le Parlement fédéral se compose de deux chambres : la Chambre des représentants et le Sénat. La Chambre est composée de 150 membres, tous élus directement par le peuple. Ce n'est pas le cas du Sénat, où seul un certain nombre de sénateurs sont directement élus par le peuple. Le Sénat est composé de quatre sortes

[76] ANDRE, A., DEPAUW, S. et SANDRI, G., "De vraagzijde van het politiek dienstbetoon" dans HOOGHE, M., DESCHOUWER, K., DELWIT, P. en WALGRAVE, S. (eds.), 2010, *De stemmen van het volk, een analyse van het kiesgedrag in Vlaanderen en Wallonië op 7 juni 2009*, Bruxelles, VUB Press, 2010, 253.

[77] VERLINDEN, V., *Institutionele aspecten van het wetgevingsbeleid: de organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving,* Anvers, Universiteit Antwerpen, 2010, 3.

[78] Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 14 septembre 2011.

[79] Interview avec Koen Muylle, Référendaire Cour constitutionnelle, Bruxelles, 22 septembre 2011.

différentes de sénateurs : 40 sénateurs élus directement, 21 sénateurs des communautés, 10 sénateurs cooptés et des sénateurs de droit (les enfants du Roi).[80]

La Chambre organise ses travaux en commissions. Il existe divers types de commissions. Les plus importantes sont les commissions permanentes, spécialisées, qui sont constituées en fonction de la nature des questions traitées. Les commissions permanentes comptent 17 membres, le nombre étant variable pour les autres.[81] Les votes définitifs relatifs aux propositions ou projets de loi ont évidemment lieu en séance plénière.

Ressources (pratique)

Le pouvoir législatif dispose-t-il effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

Note : 75

Dans la partie qui suit nous présentons une cartographie des moyens dont dispose le parlement dans la pratique. Cet aperçu se base sur un certain nombre d'éléments. Il sera ainsi successivement prêté attention à la dotation du parlement, au salaire et à la formation des parlementaires, et à l'infrastructure. Pour terminer, nous examinerons l'accord gouvernemental de décembre 2011.

On a écrit plus haut que le parlement est, d'un point de vue légal, totalement libre de fixer sa propre dotation. Muylle nuance cette position. Il indique que le gouvernement donne en fait des directives quant au montant de la dotation. L'une de ces directives peut être par exemple que le montant ne peut dépasser que d'un certain pourcentage le montant alloué l'année précédente. Théoriquement, le parlement n'a pas à suivre ces instructions. La pratique montre cependant qu'il le fait. Muylle associe cela à l'ascendant que possède le gouvernement sur le parlement (cf. infra).[82] D'autres nuancent à nouveau et montrent que le parlement dispose tout de même d'une grande autonomie en la matière, comme le prouvent ses moyens substantiels.

Faniel[83] mentionne que depuis janvier 1996, l'indemnité de base des parlementaires est fixée à 53.511 euros bruts par an. Cette somme est liée à l'index. Avec l'index actuel, on parvient à une rémunération brute de 81.106,62 euros par an soit 6.758,89 euros par mois. Les parlementaires ont en outre droit au pécule de vacances et à une prime de fin d'année. En plus du salaire de base, les parlementaires reçoivent une indemnisation forfaitaire des frais, exempte d'impôts, s'élevant à 22.709,85 euros soit 28% du salaire annuel brut. Qui plus est, les députés et les sénateurs bénéficient encore d'autres avantages financiers et d'avantages en nature (par ex. indemnisation mensuelle des frais, envois libres d'affranchissement,

[80] VANDE LANOTTE, J., BRACKE, S. et GOEDERTIER, G., *België voor beginners,* Bruges, Die Keure, 2010, 46.
[81] DEVOS, C., *De kleermakers en de keizer. Een inleiding in de politiek en politieke wetenschappen,* Gand, Academia Press, 2006, 246.
[82] Interview avec Koen Muylle, Référendaire Cour constitutionnelle, Bruxelles, 22 septembre 2011.
[83] FANIEL, J., *La rémunération des parlementaires et des ministres*, Bruxelles, CRISP, 2009.

utilisation gratuite des transports publics, etc.). Les parlementaires et sénateurs occupant des fonctions dans leur chambre respective, telles que président, membre du bureau ou chef de groupe parlementaire, reçoivent une somme supplémentaire et une voiture avec chauffeur. Les parlementaires et sénateurs démissionnaires reçoivent une indemnité de départ. Faniel a également calculé le montant net du mandat des parlementaires. Pour un simple parlementaire, il parvient à un salaire mensuel d'environ 5.500 euros. Pour les autres mandataires, le salaire mensuel est plus élevé. Il faut ici remarquer que les chiffres datent de 2009. En suivant sa méthode de calcul, on peut actualiser les chiffres (voir tableau 8.1.1.).

	Salaire net mensuel
Membre du parlement	5.516 euros
Président de la Chambre	15.932 euros
Vice-président de la Chambre	7.615 euros
Secrétaire	7.090 euros
Président d'un groupe politique	7.147 euros / 7.841 euros
Président de Commission	6.303 euros

Tableau 8.1.1. Salaire net mensuel des parlementaires[84]

Verlinden signale des restrictions importantes concernant la formation des parlementaires et des fonctionnaires au sein des services législatifs du parlement. Ainsi, les parlementaires débutants ne reçoivent absolument aucune formation. Il n'existe aucun centre de formation. La période de stage des fonctionnaires au sein des services législatifs a en outre été supprimée. Au cours de cette période, ils étaient initiés par un collègue plus expérimenté. Ces dernières années, les nouveaux fonctionnaires sont immédiatement intégrés et on attend d'eux qu'ils soient capables de tout maîtriser tout seul.[85] Il n'y a, de plus, pas de juristes spécialistes de la législation.

La Chambre tout comme le Sénat a son propre collège des questeurs. À la Chambre des représentants, il y a six questeurs. Au Sénat, il y en a trois. Les collèges sont assistés par les services de la Questure.[86] Les collèges des questeurs de la Chambre et du Sénat ont quatre grandes responsabilités. Ils sont tout d'abord chargés de toutes les réglementations relatives aux bâtiments, à l'équipement, au protocole et aux dépenses des chambres. Deuxièmement, ils rédigent le projet de budget de la Chambre et du Sénat. Troisièmement, ils formulent des propositions au Bureau en matière de nomination et de révocation du personnel de la Chambre et du Sénat. Quatrièmement, ils se concertent entre eux au sujet de toutes les mesures qui concernent les deux chambres.[87] Le parlement dispose encore de toute une série d'autres services de soutien, tels que les services législatifs, les services de traduction

[84] *Ibid.*
[85] VERLINDEN, V., *De Hoeders van de wet,* Bruges, Die Keure, 2010, 226.
[86] www.dekamer.be [consulté le 31 août 2011].
[87] VANDERHULST, M., *Het federale parlement. Organisatie en werking*, Courtrai, UGH Publishers, 2010, 190.

et la bibliothèque. De plus, les parlementaires disposent de collaborateurs personnels. Van Nieuwenhove remarque que la structure du parlement était autrefois extrêmement rudimentaire, ce qui n'est selon lui plus le cas. Les services sont élargis et le soutien aux parlementaires y a considérablement gagné.[88] Au sein du parlement, des restrictions matérielles sont constatées, comme la vétusté des bâtiments et le manque de place.[89]

L'accord de gouvernement de décembre 2011 annonce plusieurs changements importants. Ainsi, le budget destiné aux chambres fédérales serait gelé durant une période de deux ans et le nombre de fonctions spéciales serait limité. Les indemnités de départ versées aux parlementaires subiraient également un réajustement (voire seraient supprimées en cas de démission volontaire durant la période du mandat) et leur régime de pension serait progressivement aligné sur celui du secteur public.[90] Reste à voir au cours des prochains mois dans quelle mesure ces adaptations seront effectivement réalisées.

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du pouvoir législatif ?

Note : 75

La Constitution belge prévoit que la Chambre et le Sénat sont totalement autonomes et déterminent eux-mêmes de quelle façon ils exercent leurs compétences.[91]

Le Roi a la possibilité de dissoudre prématurément le parlement à trois conditions strictes. (1) La Chambre rejette une motion de confiance sans proposer un nouveau Premier ministre. (2) La Chambre adopte une motion de méfiance sans proposer un nouveau Premier ministre. (3) La Chambre donne son assentiment, en cas de démission du gouvernement fédéral, à la dissolution du parlement par le Roi. Des élections anticipées sont la conséquence de cette dissolution.[92] Il faut ici remarquer que le parlement peut également forcer le gouvernement à la démission. Les deux pouvoirs (parlement et gouvernement) disposent de cette manière d'un moyen de pression vis-à-vis de l'autre : le parlement peut forcer le gouvernement à la démission mais le gouvernement peut dissoudre le parlement.[93]

Les parlementaires ont un statut spécifique qui doit les protéger de poursuites illégitimes par le pouvoir judiciaire. Ils bénéficient ainsi de deux immunités : l'irresponsabilité parlementaire et l'inviolabilité parlementaire. L'article 58 de la Constitution belge (CB) décrit

[88] Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut voor Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid KUL, Louvain, 14 septembre 2011.
[89] http://www.hbvl.be/nieuws/binnenland/aid889370/kamer-koopt-gebouwencomplex-na-4-jaar-voor-6-keer-vraagprijs.aspx [consulté le 1er octobre 2011].
[90] Accord de gouvernement 1er décembre 2011, 12
[91] DEVOS, C., *De kleermakers en de keizer. Een inleiding in de politiek en politieke wetenschappen,* Gand, Academia Press, 2006, 346.
[92] Art. 46 de la Constitution.
[93] Art. 46 de la Constitution.

l'irresponsabilité parlementaire. Cela implique qu'un parlementaire ne peut jamais être poursuivi pour une opinion ou un vote qu'il a exprimé dans l'exercice de sa fonction parlementaire. Il n'existe aucune exception à cette immunité. Il est important ici d'insister sur le fait que l'irresponsabilité ne vaut que dans l'exercice du mandat parlementaire.

Les actions et actes (contrairement aux opinions) des parlementaires tombent sous le coup de l'inviolabilité parlementaire (art. 59 CB). Cela signifie qu'un membre du parlement ne peut être ni arrêté ni renvoyé devant un tribunal pendant le temps de son mandat.[94] Il existe deux exceptions à cette immunité. La Chambre ou le Sénat peuvent annuler l'inviolabilité (la majorité autorise alors l'arrestation ou le renvoi devant un tribunal). La Chambre et le Sénat sont généralement souples en la matière.[95] L'inviolabilité parlementaire ne s'applique pas non plus en cas de flagrant délit.[96] Avec tout cela, il faut noter que l'inviolabilité parlementaire n'empêche pas l'ouverture d'une enquête. Le membre du parlement peut être entendu.[97] Muylle a une position critique face à cette immunité. Il considère qu'il est regrettable que seul le ministère public (MP) puisse intenter des poursuites en matière répressive à l'égard d'un membre du parlement. La personne qui a été victime de certaines infractions pénales commises par un membre de l'une des deux chambres dépend totalement de la décision du MP pour ce qui est de pouvoir ou non engager des poursuites. Il estime que cela n'est pas compatible avec l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) qui garantit l'accès à un juge.[98]

En ce qui concerne les perquisitions à la Chambre et au Sénat, il faut, selon Van Nieuwenhove, faire une différence entre un délit commis par un membre du parlement et un délit commis par quelqu'un d'autre. Lorsque, par exemple, un collaborateur de groupe politique est suspecté d'un délit, rien ne s'oppose alors à une perquisition au parlement. C'est différent lorsqu'on a affaire à un membre du parlement. Dans ce cas, l'article 59 de la Constitution s'applique. Lorsqu'on veut perquisitionner le bureau d'un parlementaire dans les locaux du parlement, cela doit se faire en présence du président de la Chambre. Ce règlement vaut autant pour le bureau que pour le domicile du parlementaire.[99]

En Belgique, l'initiative législative ne revient pas uniquement au pouvoir législatif mais également au pouvoir exécutif. Une initiative qui émane des parlementaires est ce que l'on nomme une proposition de loi. On parle de projet de loi lorsque l'initiative est prise par le gouvernement (au nom du Roi).[100] Les acteurs supranationaux et régionaux ont également une influence sur le calendrier politique. Une grande partie du processus décisionnel politique interne belge est en effet élaborée sur initiative européenne. L'Union européenne

[94] VANDERHULST, M., *Het federale parlement. Organisatie en werking*, Courtrai, UGH Publishers, 2010, 228.
[95] Interview avec Koen Muylle, Référendaire Cour constitutionnelle, Bruxelles, 22 septembre 2011.
[96] VANDERHULST, M., *Het federale parlement. Organisatie en werking*, Courtrai, UGH Publishers, 2010, 433.
[97] Constitution belge.
[98] Interview avec Koen Muylle, Référendaire Cour constitutionnelle, Bruxelles, 22 septembre 2011.
[99] Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut voor Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid KUL, Louvain, 14 septembre 2011.
[100] VANDE LANOTTE, J., BRACKE, S. et GOEDERTIER, G., *België voor beginners,* Bruges, Die Keure, 2010, 60.

(UE) édicte par exemple des directives qui doivent plus tard être transposées dans la législation belge par le législateur belge. Dans un pays fédéral tel que la Belgique, l'agenda politique fédéral est également déterminé par les dynamiques des communautés et régions. En Belgique, les compétences sont fréquemment dispersées sur différents niveaux. Cela implique par exemple que les initiatives politiques au niveau régional ont également des répercussions sur l'agenda politique au niveau fédéral.[101]

Enfin, la Chambre et le Sénat disposent des compétences pour désigner leur propre président. Le président est élu à la majorité des voix par les membres de sa chambre.[102]

Indépendance (pratique)

Le pouvoir législatif est-il effectivement indépendant des autres pouvoirs ?

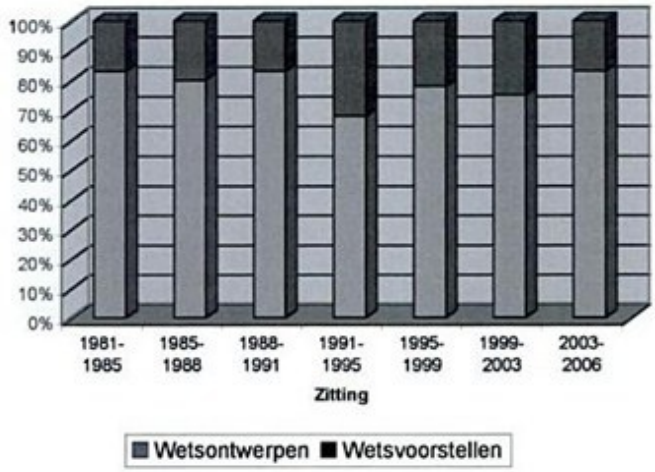
Note : 50

Cette partie porte sur l'indépendance du pouvoir législatif. L'indépendance du parlement est modérée par l'influence du gouvernement, des partis politiques et des groupes de pression sur le processus décisionnel. Ces éléments sont successivement analysés.

Bien que le parlement dispose officiellement du pouvoir législatif, c'est en fait le gouvernement qui constitue le moteur du processus décisionnel. Le parlement n'est pas en mesure de mener une politique autonome et ne peut que modifier la politique du gouvernement.[103] Dewachter parle à ce sujet de « mythe de la démocratie parlementaire ».[104] Il y a très peu de cas dans lesquels le parlement approuve des lois contre la volonté du gouvernement. Van Nieuwenhove ajoute ici que c'est avec les lois-programmes que l'impuissance du parlement à exercer de l'influence sur le processus de réglementation devient la plus évidente. « *Ces lois sont en effet votées hâtivement par le parlement, généralement juste avant une période de congés. Le parlement n'a alors pas beaucoup le choix. La discipline de groupe parlementaire a pour résultat que ces lois sont également approuvées et un seul parlementaire ne peut alors peser bien lourd contre le contenu de la loi.* »[105] À l'origine, de telles lois-programmes avaient pour but de faire passer de petites modifications afin que le résultat budgétaire prévu soit atteint. Elles se sont toutefois transformées en textes comptant des centaines d'articles concernant les aspects les plus variés de la politique gouvernementale. Le fait que la législation soit essentiellement l'émanation du gouvernement est également confirmé par Devos.[106] Le graphique 8.1.1. représente le rapport entre les propositions de loi (parlement) adoptées et les projets de loi

[101] WALGRAVE, S., DE WINTER, L. et NUYTEMANS, M., *Politieke agendasetting in België. Een moeilijke dialoog tussen publieke opinie, media en het politiek systeem,* Gand, Academia Press, 2005, 11.
[102] www.lachambre.be; www.senate.be [consulté le 1er septembre 2011].
[103] VERLINDEN, V., *De hoeders van de wet,* Brugge, Die Keure, 2010, 661.
[104] DEWACHTER, W., *De mythe van de parlementaire democratie,* Louvain, Acco, 2003.
[105] Traduction libre de l'interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut voor Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid KUL, Louvain, 14 septembre 2011.
[106] VERLINDEN, V., *De hoeders van de wet,* Brugge, Die Keure, 2010, 110.

(gouvernement) adoptés. Il en ressort que la majorité des lois qui sont approuvées dans les chambres résulte de projets de lois.



Graphique 8.1.1. Rapport entre les propositions de lois/projets de lois adoptés 1981-2006[107]

Ce contraste est encore plus évident lorsqu'on examine le rapport entre les projets de loi déposés et ceux qui ont été adoptés. Nous examinons les chiffres concernant la Chambre. Au cours de la législature 2009-2010, 122 projets de loi ont été adoptés, contre seulement 28 propositions de loi. Le rapport est inverse si l'on examine les propositions de loi déposées. Au cours de la législature 2009-2010, 106 projets de loi ont été déposés pour 255 propositions de loi.[108]

D'autres nuancent quelque peu cela. Ainsi Frank Swaelen, ancien président honoraire du Sénat, signalait par exemple les multiples projets de loi amendés par le parlement.[109] En outre, il faut également noter que le rapport entre le nombre des propositions de loi et celui des projets de loi déposés varie aussi selon le domaine politique. Le gouvernement laisse plus d'espace au parlement dans certains domaines par rapport à d'autres.

Il ressort d'une étude de Depauw que le nombre des voix dissidentes a diminué au cours des années. Par « voix dissidentes », il entend « *la situation dans laquelle un membre d'un groupe parlementaire exprime une voix qui diffère de la position de la majorité au sein du*

[107] DEVOS, C., BOUCKE, T., STAELRAEVE, S., VANDAELE, K. et BLOMME, W., "En petit comité. Acteurs en regisseurs van de Belgische politiek", dans DEVOS, C., et VOS, H. (eds.), *Over de dynamieken van de politiek: een kwart eeuw politieke machtsverschuivingen,* Gand, Academia Press, 2007, 117.
[108] La Chambre des Représentants de Belgique, Session ordinaire annuelle 2009-2010, 52e session, 29.
[109] DEVOS, C. et al., "En petit comité. Acteurs en regisseurs van de Belgische politiek" dans. DEVOS, C. et VOS, H. (eds.), *Over de dynamieken van de politiek: een kwart eeuw politieke machtsverschuivingen,* Gand, Academia Press, 2007, 117.

groupe parlementaire »[110]*.* Les voix dissidentes ne sont pas exceptionnelles mais un vote en compte rarement plus d'une. L'influence sur les décisions politiques est par conséquent particulièrement infime. Avec son analyse des chiffres tirés de la législature de 2003-2007, Verleden démontre par exemple que dans moins de 1% des votes les membres des 4 groupes de la majorité (SP.A-SPIRIT, PS, VLD et MR) ont voté différemment de leurs partenaires de coalition. En d'autres termes, la majorité forme presque toujours un bloc cohérent. L'opposition peut au contraire se permettre de voter en ordre dispersé et cela est d'ailleurs confirmé par les chiffres. Verleden constate en outre que la dissidence a reculé par rapport aux chiffres de la période 1991-1995.[111]

Une explication possible à cette discipline de vote est que la loyauté des parlementaires peut être contrainte par la possibilité de sanctions. Cela est également mis en relation avec la particratie belge. Il existe différentes manières pour les partis de sanctionner les membres du groupe parlementaire, par exemple une place non éligible sur les listes. Les répondants à l'enquête de Depauw nient toutefois que les sanctions constituent un moteur important lors du vote. De plus, les résultats permettent de conclure que les sanctions ne sont appliquées que de façon sporadique. Il ressort bien de cette étude que la promotion est un objectif important pour les parlementaires. Cela vient du fait que la contribution des parlementaires au processus décisionnel politique est en général assez restreinte. Une position plus élevée dans le parlement étend cette contribution et assure une moins grande dépendance par rapport au groupe parlementaire. Les parlementaires qui visent une promotion, manifesteront une grande loyauté vis-à-vis de la ligne du parti et seront, par conséquent, moins tentés d'exprimer des voix dissidentes.[112]

L'influence des partis sur le parlement doit d'autre part être quelque peu nuancée. Naturellement, il serait faux de dire que les partis sont totalement coupés du parlement et que c'est uniquement en tant qu'acteur externe qu'ils ont une incidence sur celui-ci. Le pouvoir relatif d'un parti et ses revenus (cf. pilier « partis politiques ») sont évidemment fortement liés à la représentation des partis au sein du parlement. De plus, les groupes parlementaires jouent un rôle important dans le processus décisionnel des partis. Il y a donc une interaction complexe entre les partis et le parlement, dans laquelle les présidents de parti jouent effectivement un rôle central.

Il est également judicieux d'examiner l'influence des groupes de pression. Ils existent sous une multitude de formes, allant des mouvements ad hoc autour d'une action concrète jusqu'aux organisations internationales (par ex. Greenpeace), en passant par les organisations syndicales permanentes de travailleurs ou les organisations patronales. L'influence des organisations socio-économiques, en particulier les syndicats et les organisations patronales, est typique du contexte pilarisé belge. Un exemple type en est ce que l'on appelle la représentation des « standen » au sein du CVP (qui devint plus tard le

---

[110] DEPAUW, S., *Rebellen in het parlement. Fractiecohesie in de Kamer van Volksvertegenwoordigers,* Leuven, Universitaire pers, 2002, 51.

[111] VERLEDEN, F., "Waar zijn de parlementaire rebellen gebleven?", *Samenleving en politiek* 2009*,* 16, 65.

[112] DEPAUW, S., *Rebellen in het parlement. Fractiecohesie in de Kamer van Volksvertegenwoordigers,* Leuven, Universitaire pers, 2002, 125.

CD&V). Les différents « standen » (syndicats, employeurs, agriculteurs) ont toujours tenté d'influencer la politique en passant par leurs organisations et les représentants politiques qui leur sont loyaux.[113] Boon[114] a étudié l'influence que les groupes d'intérêts exercent sur les activités parlementaires. Il conclut qu'il ne faut pas sous-estimer cette influence. Les parlementaires accordent en effet plus d'attention aux thèmes qui relèvent du registre des groupes d'intérêts avec lesquels ils sont liés. Van Nieuwenhove n'est pas complètement d'accord ici. Selon lui, ce « lobbying » au sein du parlement est à peine développé. Les groupes de pression essaieraient plutôt de jouer sur des décisions du pouvoir exécutif[115], par exemple grâce à leur influence sur la composition des cabinets ministériels.

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant au processus législatif et aux autres activités du pouvoir législatif ?

Note : 75

Les séances des chambres sont en principe ouvertes au public. Chaque chambre peut cependant se réunir en comité secret. Cela peut être à la demande de son président ou de dix membres. On décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance reprendra en public sur le même sujet.[116] Les réunions des commissions sont également publiques. Un certain nombre de situations exceptionnelles sont énumérées dans les règlements de la Chambre et du Sénat. Dans ces cas-là, les réunions des commissions se tiennent à huis clos. En outre, les commissions se réunissent également à huis clos, soit à la demande d'un membre du gouvernement, soit lorsque le bureau des chambres ou la commission le décident pour une réunion ou pour un point spécifique de l'agenda. Le public est admis dans les tribunes lors des réunions publiques de commission. Lorsqu'une réunion se tient à huis clos, seuls les rapports adoptés et les communiqués établis sous la responsabilité du président sont rendus publics.[117]

Au parlement, le vote est secret, anonyme ou public. Lors d'un scrutin anonyme, on vote ouvertement par acclamation, à main levée, etc. Seul le résultat est publié.[118] Les scrutins

[113] BEAUFAYS, J., 1994, "Het Belgische federalisme" dans ALEN, A., (ed.), *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch,* Anvers, Maklu, 116.
[114] BOON, J., 2011, *Spreekbuispolitici. Het parlementaire verlengstuk van belangengroepen. Over het effect van toenemende banden met belangengroepen op de additieve aandacht per thema in België,* Anvers, Universiteit Antwerpen, 68.
[115] Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut voor Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid KUL, Louvain, 14 septembre 2011.
[116] Art. 47, Constitution.
[117] http://www.senaat.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=22000&LANG=nl [consulté le 12 septembre 2011].
[118] DEPAUW, S., 2002, *Rebellen in het parlement*. *Fractiecohesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers*, Louvain, Universitaire pers, 140.

sont en principes publics. Lors d'un scrutin public, le vote de chaque parlementaire est inscrit aux Annales. Le citoyen doit pouvoir vérifier quelle position un parlementaire a pris. C'est un principe démocratique. Les votes se rapportant aux projets ou propositions de loi sont de ce fait toujours publics. Le scrutin secret n'est appliqué que de façon exceptionnelle. Il n'existe pas de scrutins secrets sur le plan législatif. Les scrutins portant sur les nominations et propositions (par ex. des conseillers à la Cour des comptes) se déroulent en revanche à huis clos.[119]

Après l'examen au parlement, la loi est adoptée, promulguée et publiée au Moniteur Belge. Le Moniteur Belge est le journal des publications officielles qui rend quotidiennement publics les nouvelles lois (fédérales), les nouveaux décrets (communautés et régions), les nouvelles ordonnances (Région Bruxelles-Capitale) et les arrêtés d'exécution les plus importants. On peut le consulter sur l'Internet.[120]

Les citoyens peuvent également poser des questions au parlement. Dans l'ordre constitutionnel de Belgique, un droit de pétition est prévu pour les citoyens, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées. L'article 28 de la Constitution stipule que « chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes », tandis que l'article 57 de la Constitution précise l'exercice du droit de pétition vis-à-vis des chambres parlementaires fédérales comme suit : « Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres. Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige. ».[121] En pratique, une telle pétition conduit cependant rarement à des modifications de politique.[122]

Concernant la publication du salaire, du patrimoine et des fonctions des hauts fonctionnaires, nous pouvons nous référer aux lois spéciales et ordinaires du 2 mai 1995[123] et aux lois spéciales et ordinaires du 26 juin 2004[124] entrées en vigueur au 1er janvier 2005. À partir de ce moment-là, de très nombreux mandataires et hauts fonctionnaires se sont vus imposer une obligation de remettre périodiquement deux documents à la Cour des comptes : une liste de leurs mandats, fonctions et professions, d'une part, et une déclaration de patrimoine d'autre part. La liste des mandats doit être remise chaque année et est rendue publique. Le

[119] http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/nl_13_02.pdf [consulté le 31 août 2011].
[120] J. VANDE LANOTTE, S. BRACKE et G. GOEDERTIER, *België voor beginners*, Bruges, Die Keure, 2010, 64.
[121] VENY, L., et CASTELAIN, S., 2007, "Het petitierecht in het Europa van de regio's: een onderzoek naar participatieve democratie" dans DE BATSELIER, N., (ed.), *Het Vlaams parlement: de levende democratie,* Tielt, Lannoo, 143.
[122] DESCHOUWER, K., et HOOGHE, M., 2005, *Politiek. Een inleiding in de politieke wetenschappen* Boom, Boom onderwijs, 174.
[123] Loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, M.B., 26 juillet 1995.
[124] Loi du 26 Juin 2004 exécutant et complétant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, M.B., 30 juin 2004.

15 août de l'année en question au plus tard, la Cour des comptes publie la liste au Moniteur Belge.[125]

La déclaration de patrimoine implique que les personnes communiquent toutes leurs créances (dépôts bancaires, actions, obligations), les œuvres d'art en leur possession et leurs biens immobiliers. Cela doit se faire au cours du mois suivant la première entrée en fonction. Pour chaque nouveau mandat « assujetti à l'obligation de déclaration », une nouvelle déclaration de patrimoine doit être déposée.[126] Les déclarations de patrimoine doivent être remises dans une enveloppe fermée qui sera conservée à la Cour des comptes. La déclaration de patrimoine n'est pas publique et même la Cour des comptes n'est pas habilitée à ouvrir l'enveloppe et à prendre connaissance de la déclaration. Seul un juge d'instruction est habilité à les consulter. Une telle consultation ne peut cependant avoir lieu que dans le cadre d'une instruction menée contre le déclarant en raison de son mandat ou de sa fonction.[127]

Les lois de 1995[128] et 2004[129] stipulent que la non-déclaration de la liste des mandats et/ou de la liste du patrimoine peut être sanctionnée d'une amende de 1.000 à 10.000 euros et que les dispositions prévues par le Code pénal concernant les faux en écriture et l'usage de faux sont applicables. Michiel doute que la déclaration de patrimoine apporte vraiment quelque chose à la lutte contre la corruption. Elle signale que celui qui se laisse corrompre ne craindra pas non plus de communiquer une déclaration de patrimoine donnant une image fausse ou déformée de la réalité. De plus, la réglementation n'est pas cohérente, entre autres parce qu'il n'y a aucune obligation à indiquer les dettes.[130] Pour finir, on peut se poser des questions quant au caractère extrêmement confidentiel de la déclaration de patrimoine. Seul le juge d'instruction a le droit de la consulter et encore, seulement dans des circonstances spécifiques.

Concernant les mandats, c'est le parlement lui-même qui doit se prononcer quant à l'exactitude de la liste. Muylle se déclare sceptique à l'égard de telles formes d'autorégulation. Il serait selon lui préférable qu'un organisme indépendant en soit chargé.[131]

---

[125] Une grande partie de cette information peut être consultée sur www.cumuleo.be sous une forme plus accessible que dans les sources officielles.

[126] MATTHIJS, H., 2009, *Overheidsbegrotingen 1. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels,* Bruges, Die Keure, 282.

[127] LA COUR DES COMPTES, 2010, *Vademecum voor het indienen van een mandatenlijst en een vermogensaangifte*, Bruxelles, Cour des comptes. http://www.ccrek.be/docs/Misc/mandat/NL/VMAangfpNL.pdf [consulté le 20 septembre 2011].

[128] Loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, M.B., 26 juillet 1995.

[129] Loi du 26 Juin 2004 exécutant et complétant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, M.B., 30 juin 2004.

[130] MICHIEL, E., 2007, “Deontologische grenzen aan het doen en laten van parlementsleden” dans LUST, S., et LUYPAERTS, P., *Tucht en deontologie: (in)effectiviteit van het tuchtrecht ter handhaving van de waardigheid van het ambt*, Bruges, Die Keure, 302.

[131] Interview avec Koen Muylle, Référendaire Cour constitutionnelle, Bruxelles, 22 septembre 2011.

Muylle constate également que les chambres ne font guère preuve de transparence quant à la rémunération des parlementaires. Nulle part sur le site ou dans les documents des chambres fédérales ce point n'est clairement abordé.[132]

Transparence (pratique)

Le processus législatif et les autres activités du Parlement sont-ils conduits de façon transparente ?

Note : 75

Sur les sites Internet de la Chambre et du Sénat, le citoyen peut consulter le contenu des réunions planifiées. Si le citoyen veut assister à une réunion, il doit se présenter avec sa carte d'identité à la réception des chambres. Les citoyens ne peuvent faire usage de ce droit qu'à la condition qu'il y ait de la place dans la tribune. Les citoyens peuvent également visiter les chambres, que ce soit à titre individuel ou en groupe. Pour les groupes qui le souhaitent, un rendez-vous peut également être pris avec un parlementaire.[133] Sur les sites Internet, un aperçu annuel détaillé des travaux des chambres est présenté (rapports des séances plénières et des réunions de commission, propositions de lois et projets de loi). Les sites sont quotidiennement mis à jour et donnent une bonne idée des récents développements.[134] Le Sénat publie chaque semestre le périodique gratuit « *Sénat* », dans lequel les activités de l'institution sont présentées. Trois fois par an, la Chambre publie le magazine « La Chambre.be ». Les activités parlementaires les plus importantes y sont relatées. Le magazine est gratuit et est distribué auprès des écoles, des bibliothèques, des associations ainsi qu'à toute personne qui en fait la demande.[135]

Van Nieuwenhove signale que les journalistes disposent d'une grande liberté pour ce qui est de rendre compte des travaux des parlementaires. Un journaliste peut se promener assez librement dans le bâtiment du parlement, il peut aborder et interviewer les parlementaires, et les parlementaires peuvent lui répondre. Il y a également des tribunes de journalistes au parlement. Il est possible d'enregistrer et de diffuser les séances gratuitement. En outre, il y a à la Chambre et au Sénat des fonctionnaires qui se consacrent exclusivement aux contacts avec la presse.[136]

Dans son étude, Verlinden constate un certain nombre de problèmes concernant la transparence des activités parlementaires. Elle estime avant tout que la procédure même manque de transparence. Il n'est pas simple de décrire le processus de réglementation. Les organigrammes et descriptions de tâches sont difficiles à trouver et il est souvent nécessaire de contacter soi-même les services pour plus d'information.[137] Il est également problématique

[132] *Ibid*.
[133] http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/pri/welcome&language=fr&story=meetings.xml&rightmenu=right_pri [consulté le 4 septembre 2011].
[134] www.senate.be [consulté le 4 septembre 2011].
[135] www.dekamer.be, www.senate.be [consulté le 10 septembre 2011].
[136] Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid, Louvain, 14 septembre 2011.
[137] VERLINDEN, V., 2010, *De Hoeders van de wet,* Bruges, Die Keure, 115.

que personne n'ait un aperçu complet de la réglementation en cours d'élaboration à un moment donné. Un calendrier des réglementations permettrait de répondre à ce problème.

Au niveau flamand, il est déjà question de calendrier de réglementation. L'instrument actuellement disponible est toutefois perfectible. Sur le site Internet du *Dienst Wetsmatiging* on peut trouver un tableau de bord avec la réglementation en cours d'élaboration, qui donne un aperçu des avant-projets de décret et des projets d'arrêtés à partir du premier accord de principe donné par le gouvernement flamand. Pour finir, il est utile de renvoyer à une pratique pertinente au niveau flamand appelée RIA (Reguleringsimpactanalyse), l'analyse de l'impact de la régulation (AIR). Lors d'une AIR, on étudie quels sont ou seront les effets de l'application d'une règle, existante ou envisagée, aussi bien sur le client (citoyen, entreprises, autres organismes publics, la nature...) que sur les instances devant mettre en pratique, appliquer et faire respecter les règles. La réglementation adoptée est testée de façon préventive sur les critères de bonne réglementation. On commence ainsi à vérifier si la réglementation est bien nécessaire et s'il n'y a pas de meilleure alternative. En outre, elle doit être efficace, mesurée, applicable et il doit être possible de la faire respecter.[138] Cette étape vers la transparence doit être nuancée : cette divulgation publique vaut uniquement pour les décrets. De plus, tous les décrets ne donnent pas lieu à la mise en place d'une AIR, loin de là, et l'on peut donc dire que les critères utilisés pour décider qu'une AIR doit être réalisée ou pas sont loin d'être clairs.[139]

Obligation de rendre compte (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le pouvoir législatif réponde de ses actes et de ses décisions ?

Note : 75

Van Nieuwenhove signale que la loi n'impose pas que le citoyen doive être informé sur certaines questions. Il n'existe aucune réglementation stipulant que le parlement, lorsqu'il projette de prendre certaines initiatives, est tenu de le faire préalablement savoir aux citoyens. Il n'existe pas non plus de referendum ou de consultation populaire au niveau fédéral.

La loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif met en place un cadre institutionnel pour un suivi ex post de la loi. Il n'est cependant pas encore question d'une évaluation ex ante au niveau fédéral.[140]

Des acteurs indépendants externes garantissent le contrôle de la qualité du processus décisionnel. Il s'agit ici, en premier lieu, de l'avis de la section de législation du Conseil d'État. La demande de cet avis par les parlementaires est facultative. La consultation n'est

[138] www.2vlaanderen.be [consulté le 7 septembre 2011].
[139] VERLINDEN, V., 2010, *De Hoeders van de wet,* Bruges, Die Keure, 201.
[140] VAN DAMME, M., 2010, *Elementen van legisprudentie bedenkingen bij het moderne wetgevingsbedrijf,* Gand, Larcier, 217.

obligatoire que dans des circonstances exceptionnelles. L'avis est uniquement de nature juridique et technique. La section de législation ne juge pas des aspects politiques ou de l'opportunité de la réglementation pour laquelle un avis est demandé. Ces avis ne sont pas contraignants.[141] En outre, une forme de contrôle externe est exercée par la plus haute juridiction : la Cour constitutionnelle (cf. supra « profil du pays »). Elle est habilitée à mettre fin aux inégalités qui résultent des lois, décrets ou ordonnances. Lorsque les cours et tribunaux ordinaires sont confrontés à une loi, un décret ou une ordonnance qui est contraire au principe d'égalité, ils doivent formuler des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle.[142] La Cour peut suspendre et/ou annuler la législation. Enfin, il faut remarquer que la Cour de cassation a accepté en 2008 le principe de la responsabilité de l'État pour les erreurs commises par le parlement. En théorie, un citoyen subissant un préjudice par la faute du parlement peut engager des poursuites auprès d'un tribunal civil pour obtenir réparation des dommages. Ce principe est limité par l'inviolabilité parlementaire et l'irresponsabilité parlementaire.[143]

Il est également possible de se référer aux différents mécanismes liés à la structure fédérale qui permettent de préserver l'équilibre entre les communautés. On peut ainsi penser à la procédure de « sonnette d'alarme » et au règlement concernant les conflits d'intérêts. Un groupe linguistique peut, grâce à la procédure de « sonnette d'alarme », suspendre l'examen d'une proposition ou d'un projet de loi s'il estime que l'examen du texte porte atteinte à ses intérêts.[144] Le Comité de concertation est habilité à régler les conflits d'intérêts.

Obligation de rendre compte (pratique)

Dans quelle mesure le pouvoir législatif rend-il compte et répond-il effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Note : 50

En ce qui concerne l'obligation de rendre compte dans la pratique, on peut observer deux aspects : l'agenda politique et le suivi de la législation (aussi bien ex ante qu'ex post).

Devos constate que l'agenda politique en Belgique ne propose qu'une réponse limitée aux thèmes touchant la société. Dans de nombreux cas, les processus d'élaboration du calendrier politique semblent être quasi insensibles aux influences extérieures. Les nouveaux thèmes restent coincés dans la politique symbolique et parviennent à peine à entrer dans les agendas politiques vraiment importants.[145] Walgrave parvient à la même conclusion. Dans son étude, il a vérifié dans quelle mesure les agendas des politiques et de

[141] http://www.raadvst-consetat.be/?lang=nl&page=proc_consult_page4 [consulté le 7 septembre 2011].
[142] J. VANDE LANOTTE, S. BRACKE et G. GOEDERTIER, *België voor beginners*, Bruges, Die Keure, 2010, 216.
[143] Interview avec Koen Muylle, Référendaire Cour constitutionnelle, Bruxelles, 22 septembre 2011.
[144] J. VANDE LANOTTE, S. BRACKE et G. GOEDERTIER, *België voor beginners*, Bruges, Die Keure, 2010, 68.
[145] DEVOS, C., 2009, *Politieke besluitvorming,* Gand, Universiteit Gent, 131.

la société s'accordent entre eux et, surtout, dans quelle mesure l'agenda politique répond et réagit aux aspirations, exigences et préférences de la population. Il ressort d'une étude que les deux agendas concordent peu.[146]

Verlinden mentionne quelques initiatives pour une évaluation ex post systématique de la législation, telles que l'instauration de l'office d'évaluation de la législation par le Sénat et l'adoption de la loi sur le comité parlementaire chargé du suivi de la loi, mais conclut que cela n'a en réalité pas abouti à grand-chose. Le comité est un organisme composé politiquement et même si le suivi a lieu en collaboration avec les services parlementaires compétents et avec l'assistance d'experts, les résultats concrets du suivi de la loi dépendront de la volonté politique et de l'intérêt des parlementaires faisant partie du comité.[147] Le suivi ex ante est, à l'exception de la compétence du Conseil d'État (cf. supra), à peine élaboré au niveau fédéral.

Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des parlementaires ?

Note : 25

Au cours des dernières décennies, une attention régulière a été portée à l'éthique et à la déontologie en politique. Dans les années 1990, on parlait de « Nouvelle Culture Politique » et plus récemment de « renouveau politique ». Il s'agit d'une large gamme de propositions. Dans le cadre de cette contribution, nous nous limiterons à trois propositions pertinentes sur ce thème qui ont régulièrement circulé au cours des deux dernières décennies.[148]

La première proposition concerne l'introduction d'un code déontologique pour les parlementaires. Plusieurs tentatives ont été prises dans ce sens au niveau fédéral mais n'ont donné aucun résultat jusqu'à présent. Le volet « renouveau politique » de l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 prévoit toutefois la création d'une commission déontologique indépendante relevant de l'autorité de la Chambre des représentants. Cette dernière rédigerait un projet de code déontologique permettant de régler entre autres les aspects liés aux conflits d'intérêt, principalement lors de marchés publics. La commission exercerait sa compétence à l'égard, entre autres, des parlementaires et des ministres fédéraux.[149] Reste à voir, durant les mois à venir, dans quelle mesure ces engagements seront effectivement respectés.

[146] WALGRAVE S., DE WINTER, L., et NUYTEMANS, M., 2005, *Politieke agendasetting in België (1991-2000) De moeilijke dialoog tussen publieke opinie, media en het politiek systeem,* Gand, Academia Press, 193.
[147] VAN DAMME, M., 2010, *Elementen van legisprudentie bedenkingen bij het moderne wetgevingsbedrijf,* Gand, Larcier, 216.
[148] MAESSCHALCK, J., HONDEGHEM, A., et PELGRIMS, C., 2002, 'De evolutie naar een 'Nieuwe Politieke Cultuur' in België: een beleidswetenschappelijke analyse', *Beleidswetenschap,* 16, 297.
[149] Accord de gouvernement 1er décembre 2011, 12.

Au niveau flamand, il y a un code déontologique pour les membres du Parlement flamand.[150] Celui-ci est largement décrit comme « code déontologique » mais se limite surtout au domaine des permanences politiques. Le code déontologique forme le cadre à l'intérieur duquel les parlementaires flamands peuvent exercer correctement leurs missions d'orientation, d'information, d'accompagnement et de renvoi. Le code établit une distinction entre d'un côté l'écoute par les parlementaires (ce qui est permis) et de l'autre, le clientélisme, le favoritisme administratif et l'influence illicite d'actes politiques (ce qui n'est pas permis).[151]

Au Parlement wallon, un code a été annoncé dans le règlement intérieur adopté le 20 juillet 2010.[152]

Une deuxième catégorie de propositions concerne des dispositions limitant la possibilité de cumuler plusieurs mandats politiques. Dans la Constitution belge, on retrouve un certain nombre de règles de conduite concernant les parlementaires. L'article 50 prévoit ainsi qu'un parlementaire qui est nommé en qualité de ministre doit renoncer à son siège au parlement pour la durée de sa fonction de ministre. De même, un parlementaire nommé par le gouvernement fédéral à une fonction salariée doit renoncer à siéger au parlement (art. 51 Constitution). L'article 119 de la Constitution prévoit qu'un député d'un parlement de Communauté ou de Région ne peut être en même temps membre de la Chambre des représentants ou élu direct ou coopté du Sénat. L'article 1 de la loi du 6 août 1931 stipule que le mandat de député de la Chambre ou de sénateur est incompatible avec toute une série de fonctions ou mandats, tels que celui de gouverneur de province ou de membre de la Cour des comptes.[153] Il n'y a pas de restrictions concernant le cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat privé, comme celui d'avocat par exemple. L'article 5 de la même loi se rapporte aux restrictions sur le plan professionnel après la fin du mandat. Les membres des chambres doivent ainsi attendre une année après l'expiration de leur mandat avant d'avoir le droit d'exercer une fonction d'État salariée.[154]

[150] Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking (Stuk 7-A (1998-1999) – Nr. 1) [consulté le 3 septembre 2011].

[151] http://www.vlaamsparlement.be/vp/vlaamsevolksvertegenwoordigers/deontologische_code.html [consulté le 3 septembre 2011].

[152] Règlement du Parlement wallon, 20 juillet 2010.

[153] Loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les Ministres, anciens Ministres et Ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, M.B., 14 août 1931.

[154] MICHIEL, E., 2007, "Deontologische grenzen aan het doen en laten van parlementsleden" dans LUST, S., et LUYPAERTS, P., *Tucht en deontologie: (in)effectiviteit van het tuchtrecht ter handhaving van de waardigheid van het ambt*, Bruges, Die Keure, 308.

Fin 2010, le Parlement wallon a approuvé un décret spécial limitant le cumul de mandats par les députés du Parlement wallon. Ce décret stipule entre autres que pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique, le mandat de membre du Parlement est incompatible avec un mandat au sein d'un collège communal.[155] Van Geluwe fait observer que, si ces dispositions avaient été d'application en 2010, plus d'un tiers des députés du Parlement wallon auraient dû renoncer à leur cumul[156]

Troisièmement, il a été proposé de mettre en place des règles restrictives pour les dépenses de campagne électorale et leur financement. La loi « financement des partis » réglemente cette question (cf. infra pilier « partis politiques »).[157]

Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité des parlementaires est-elle effectivement garantie ?

Note : 25

La déontologie parlementaire interne se rapporte à la conduite des parlementaires pendant les séances parlementaires, la déontologie externe se rapportant à leur conduite à l'extérieur.

En ce qui concerne la déontologie interne sur le plan fédéral, les présidents de la Chambre et du Sénat veillent à ce que les séances se déroulent dans l'ordre et dans le respect du règlement. Ils disposent pour cela d'un certain nombre d'instruments. Ces instruments sont issus des règlements de la Chambre et du Sénat. Sur le site Internet de la Chambre et du Sénat, il est possible de consulter les règlements des deux chambres.[158] Premièrement, aussi bien le règlement de la Chambre que celui du Sénat stipulent que quiconque trouble l'ordre est rappelé à l'ordre par le président. Van der Hulst note ici qu'il arrive très rarement qu'un président rappelle formellement quelqu'un à l'ordre.[159] Deuxièmement, la Chambre dispose de la possibilité d'inscrire au procès-verbal un blâme formel à l'égard des propos tenus par un parlementaire. La censure est enregistrée dans les annales parlementaires. L'arrivée des comptes rendus sur l'Internet a fait perdre à cette disposition beaucoup de son intérêt.[160] Troisièmement, le président de la Chambre peut exclure temporairement un parlementaire des séances. Cette disposition est également, selon Van der Hulst, rarement appliquée dans la pratique.[161] Enfin, lorsqu'on parle de déontologie interne, il faut signaler le principe de la « collégialité ». L'une des expressions les plus remarquables de collégialité est ce que l'on appelle le pairage ou l'accord en matière de vote, où deux parlementaires aux

[155] Décret spécial limitant le cumul des mandats des députés du Parlement wallon, M.B., 22 décembre 2010.
[156] www.cumuleo.be [consulté le 8 février 2012].
[157] http://www.law.kuleuven.be/jura/art/37n4/roggen.htm [consulté le 31 août 2011].
[158] www.dekamer.be, www.senate.be [consulté le 31 août 2011].
[159] VAN DER HULST, M., 2010, *Het Federale Parlement,* Courtrai, UCA Publishers, 75.
[160] Interview avec Koen Muylle, Référendaire Cour constitutionnelle, Bruxelles, 22 septembre 2011.
[161] VANDERHULST, M. 2010, *Het federale parlement. Organisatie en werking*, Courtrai, UGH Publishers, 77.

avis opposés se mettent d'accord pour compenser, au moment du vote en séance plénière, l'absence de l'un par l'abstention de l'autre.[162] Le contexte concurrentiel du parlement peut, de temps à autre, donner lieu à des comportements non collégiaux (par ex. des membres du parlement qui ne tiennent pas parole). Selon Michiel, cela se déroule en règle générale de manière courtoise, même par-delà les frontières des groupes.[163] Muylle souligne que tous ces instruments ne servent pas à sanctionner les abus liés au mandat. C'est en ce sens qu'on ne peut donc pas les considérer comme de vraies mesures déontologiques. Elles servent plutôt de garantie du bon déroulement de la séance.[164]

Selon Van Nieuwenhove, l'un des gros problèmes de la déontologie parlementaire interne est que le système de sanction n'est pas adéquat parce qu'il tolère trop peu de variation. Il prend en exemple l'exclusion d'un parlementaire de la séance suivante. C'est la sanction la plus légère, mais celle-ci est déjà extrême. La conséquence est que cette sanction n'est pas ou quasi pas appliquée.[165]

En ce qui concerne la déontologie externe sur le plan fédéral, les règlements de la Chambre et du Sénat mentionnent seulement qu'il est possible de sanctionner des violations du devoir de réserve. Il s'agit alors de parlementaires qui passent des informations au monde extérieur (la presse), des informations qu'ils ont obtenues à l'occasion de séances non publiques des commissions d'enquête parlementaires, de commissions de suivi du Comité permanent P, etc. À la Chambre, en cas de violation du devoir de réserve, le parlementaire perd le droit d'être membre de tout organe de la Chambre où se voit imposer le devoir de réserve et perd également le droit d'assister aux réunions de ces organes, et ce pour le reste de la législature. De plus, 20% de son indemnité parlementaire seront retenus pendant trois mois.[166] Mais si des violations du devoir de réserve ont déjà été constatées, les sanctions mentionnées ci-dessus n'ont par contre jamais été appliquées.[167]

En ce qui concerne les nombreux autres aspects de la déontologie parlementaire externe, peu de choses sont prévues. Ainsi, il n'y a jusqu'à présent aucune directive déontologique écrite sur laquelle les parlementaires pourraient s'appuyer lorsqu'ils se voient proposer, individuellement ou collectivement, des cadeaux d'entreprises, d'autres avantages comme des visites de travail et des voyages financés en externe, etc. par des groupes d'intérêts. Dans tous les cas, il est inadmissible qu'un parlementaire se lie de manière contractuelle à la défense des intérêts d'un groupe d'intérêts, ou qu'il se laisse payer par des tiers pour prendre certaines initiatives parlementaires. Le fait, pour les parlementaires, de parler et

[162] MICHIEL, E., 2007, "Deontologische grenzen aan het doen en laten van parlementsleden" dans LUST, S., et LUYPAERTS, P., *Tucht en deontologie: (in)effectiviteit van het tuchtrecht ter handhaving van de waardigheid van het ambt*, Bruges, Die Keure, 298.
[163] *Ibid.*
[164] Interview avec Koen Muylle, Référendaire Cour constitutionnelle, Bruxelles, 22 septembre 2011.
[165] Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid KUL, Louvain, 14 septembre 2011.
[166] MICHIEL, E., 2007, "Deontologische grenzen aan het doen en laten van parlementsleden" dans LUST, S., et LUYPAERTS, P., *Tucht en deontologie: (in)effectiviteit van het tuchtrecht ter handhaving van de waardigheid van het ambt*, Bruges, Die Keure, 320.
[167] VANDERHULST, M., 2010, *Het federale parlement. Organisatie en werking*, Courtrai, UGH Publishers, 81.

d'intervenir en dehors des séances parlementaires est également à peine réglementé.[168] Il n'y a pas non plus d'obligation pour les parlementaires de faire savoir s'ils ont des intérêts, financiers ou non, dans un dossier constituant la base ad hoc de l'examen d'un point spécifique de l'agenda. Il n'existe aucune règle non plus qui détermine que les parlementaires doivent indiquer avec quelles personnes ils sont en contact dans l'exercice de leur mandat. Globalement, il semble donc que la conscience des risques de conflits d'intérêts soit très faible et par conséquent que très peu de choses aient été prévues en la matière.[169]

Muylle et Van Nieuwenhove remarquent enfin qu'un parlementaire ne peut jamais être contraint à la démission. Un parlementaire peut perdre son mandat seulement lorsqu'il/elle est condamné(e) pour des infractions pénales entrainant une déchéance de ses droits civils et politiques.[170]

RÔLE

Contrôle du pouvoir exécutif (pratique)

Le Parlement exerce-t-il un contrôle effectif sur le pouvoir exécutif ?

Note : 50

Le parlement est habilité à contrôler le pouvoir exécutif. Ce contrôle politique revient exclusivement à la Chambre depuis la révision constitutionnelle de 1993. Le Sénat n'est aucunement habilité en la matière. La Chambre dispose d'un certain nombre de moyens pour contrôler les faits et gestes du pouvoir exécutif. Il apparaîtra plus loin que la fonction de contrôle du parlement ne s'est pas encore tout à fait déployée.[171]

(1) Le droit d'interpellation : La Chambre peut demander à un ministre de fournir des explications sur la politique qu'il a menée. Le ministre est tenu de répondre aux critiques. Suite à une interpellation, une motion peut être déposée. Par ce biais, le parlement peut faire pression sur les ministres et le gouvernement. Cependant, les interpellations ont un écho limité.[172]

(2) Le vote de confiance : Si les membres de la Chambre désapprouvent la politique du gouvernement, ils peuvent déposer une motion de méfiance. Cette motion fait l'objet d'un vote. Si cette motion est approuvée, cela signifie que le parlement n'a plus confiance dans le

[168] MICHIEL, E., 2007, "Deontologische grenzen aan het doen en laten van parlementsleden" dans LUST, S., et LUYPAERTS, P., *Tucht en deontologie: (in)effectiviteit van het tuchtrecht ter handhaving van de waardigheid van het ambt*, Bruges, Die Keure, 318.
[169] Interview avec Koen Muylle, Référendaire Cour constitutionnelle, Bruxelles, 22 septembre 2011.
[170] Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid KUL, Louvain, 14 septembre 2011 ; interview avec Koen Muylle, Référendaire Cour Constitutionnelle, Bruxelles, 22 septembre 2011.
[171] VANDE LANOTTE, J., BRACKE, S., et GOEDERTIER, G., *België voor beginners*, Bruges, Die Keure, 2010, 58.
[172] DEPAUW, S., 2002, *Rebellen in het parlement*. *Fractiecohesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers*, Louvain, Universitaire pers, 58.

gouvernement. En général, le gouvernement présentera sa démission, bien que ce ne soit pas obligatoire d'un point de vue strictement juridique. Le gouvernement peut également demander la confiance de la Chambre par le biais d'une motion de confiance. Si la Chambre retire d'abord sa confiance au gouvernement et propose ensuite un nouveau Premier ministre, on parle alors de motion constructive, et le gouvernement est obligé de donner sa démission. Depauw nuance l'efficacité de ce moyen de contrôle. Il signale que la rupture de la confiance est plutôt constatée dans les partis et entre eux. Le gouvernement propose lui-même sa démission plutôt que d'y être contraint par le parlement. Depuis 1947, le parlement n'a pas contraint un seul gouvernement à la démission.[173]

(3) Contrôle lors de l'approbation du budget : Chaque année, la Chambre doit approuver le budget.[174]

(4) L'un des moyens que les parlementaires ont à leur disposition pour collecter des informations politiques est la question parlementaire (soit orale, soit écrite). Ce moyen de contrôle se distingue de ceux mentionnés précédemment du fait qu'il n'est pas expressément mentionné dans la Constitution, mais repose sur le principe de responsabilité ministérielle à l'égard de la Chambre. La question parlementaire diffère fondamentalement de l'interpellation. La question n'est pas adressée au gouvernement, mais à un ministre en particulier. La réponse à une question parlementaire ne peut pas donner lieu au dépôt d'une motion ou à la tenue d'un vote. La question parlementaire ne peut donc conduire à poser la question de confiance au gouvernement ou à un ministre, ni à la démission du ministre ou du gouvernement.[175] Le nombre des interpellations et des questions écrites et orales à travers l'histoire politique belge a connu une progression constante.[176] Le scénario d'un pouvoir législatif totalement impuissant entre les mains du gouvernement se trouve en cela en partie nuancé. Les parlementaires semblent vouloir compenser leur fonction législative limitée par l'exploitation optimale de leur fonction de contrôle. Les ministres ne parviennent pas toujours à remplir leur obligation de répondre aux questions écrites et orales. Cela affaiblit évidemment le contrôle parlementaire et l'utilité de poser des questions.[177] Le parlement ne dispose, dans de tels cas, d'aucun instrument pour forcer le ministre à répondre. Depauw démontre encore que le parlement recherche rarement de manière active les fautes commises par le gouvernement. Il compte plutôt sur les citoyens individuels ou les groupes d'intérêts. Aussi, les questions et interpellations sont-elles souvent inspirées par les citoyens ou les groupes d'intérêts. Depauw parle à ce sujet d'« *une compétence de contrôle qui prend*

[173] DEPAUW, S., 2002, *Rebellen in het parlement*. *Fractiecohesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers*, Louvain, Universitaire pers, 57.
[174] Constitution belge.
[175] http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/nl_11_03.pdf [consulté le 30 août 2011].
[176] C. DEVOS, T. BOUCKE, S. STAELRAEVE, K. VANDAELE et W. BLOMME, “En petit comité. Acteurs en regisseurs van de Belgische politiek", dans C. DEVOS, C., et H. VOS (eds.), *Over de dynamieken van de politiek: een kwart eeuw politieke machtsverschuivingen,* Gand, Academia Press, 2007, 121.
[177] *Ibid.*

plutôt la forme d'une alarme incendie que d'une patrouille de police ».[178] Il conclut également que l'impact des instruments de contrôle gouvernemental est limité.

(5) Enfin, le pouvoir législatif est habilité à créer des commissions d'enquête parlementaires. Celles-ci ont pour objectif d'examiner certains problèmes de la société et de proposer des solutions ou de signaler les défaillances. Ils ne sont pas habilités à accuser ou condamner quelqu'un. Au cours de la première moitié du 20ème siècle, seulement quelques rares commissions d'enquête ont été créées. Ces dernières années, le pouvoir législatif a eu beaucoup plus souvent recours à ce mécanisme de contrôle (par ex. la commission « tueurs du Brabant », la commission « Dutroux », la commission Fortis). Les commissions peuvent engager des experts, interroger des témoins ou faire appel au pouvoir judiciaire pour enquête. En fait, elles ont les mêmes compétences qu'un juge d'instruction.[179] À la fin de leur enquête, les commissions doivent remettre un compte rendu en session plénière.[180]

Selon Van Nieuwenhove, le contrôle parlementaire du pouvoir exécutif doit faire face à deux problèmes importants. Le premier problème concerne l'asymétrie de l'information. Le gouvernement dispose de plus d'expertise et de compétences que le parlement, ce qui fait que les membres du parlement ont peu à objecter aux propositions du gouvernement, a fortiori quand cela concerne des questions techniques. Le second problème a à voir avec les arrêtés d'exécution des lois. L'exécution des lois est une responsabilité qui incombe au gouvernement. La plupart du temps, des questions difficiles doivent encore être tranchées pendant l'exécution. Le parlement dispose dans cette phase de peu d'instruments pour y exercer une influence.[181]

Activité législative (pratique)

Le Parlement fait-il de la lutte contre la corruption et de la bonne gouvernance une priorité ?

Note : 75

Les articles 243 à 253 du Code pénal belge se rapportent à la corruption. Dans ces articles, la corruption est décrite sous les termes de malversation, concussion, prise d'intérêt et subornation.

Depuis les années 1990, des efforts importants ont été faits dans la lutte contre la corruption. Cela eut lieu sous la pression de quelques scandales importants liés à la corruption, tels que celui d'Agusta-Dassault par exemple, et des obligations internationales, entre autres dans le cadre de la Convention de l'OCDE. C'est ainsi que fut élaborée la loi du 10 février 1999

[178] Traduction libre de DEPAUW, S., 2002, *Rebellen in het parlement*. *Fractiecohesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers*, Louvain, Universitaire pers, 59.
[179] DEVOS, C., *De kleermakers en de keizer. Inleiding tot de politiek en politieke wetenschappen*, Gand, Academia Press, 2006, 86.
[180] VANDERHULST, M., 2010, *Het federale parlement. Organisatie en werking*, Courtrai, UGH Publishers, 460.
[181] Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid KUL, Louvain, 14 septembre 2011.

relative à la répression de la corruption. Cette loi déclarait entre autres que la corruption passive, la corruption de fonctionnaires étrangers ou internationaux et la corruption privée seront passibles d'une peine.[182] Cette loi encourageait la lutte contre la corruption, du fait que les sanctions ainsi que la portée géographique de la pénalisation avaient été améliorées. Entre autres en réponse à l'évaluation de la Belgique par le « Groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales », la Belgique a de nouveau adapté sa législation anticorruption. Le 8 juin 2007, la loi du 11 mai 2007 adaptant la législation en matière de lutte contre la corruption a été publiée au Moniteur Belge.[183] Parallèlement à ces modifications de loi, de nombreux efforts directs et indirects de la part de la Belgique peuvent être signalés : la loi relative à la responsabilité pénale des personnes morales qui créa la possibilité de poursuivre et condamner, outre un individu, également une personne morale, la législation sur les méthodes particulières de recherche et, plus récemment, la loi sur les méthodes particulières de renseignements et l'élargissement de la législation relative à la saisie et à la confiscation.[184]

La Belgique a signé et ratifié bon nombre d'instruments anticorruption internationaux. Le site Internet du Service de Politique Criminelle (SPF Justice) présente un aperçu des instruments internationaux pertinents.[185]

- La Convention UE du 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union a été adoptée en Belgique par la loi du 17 février 2002.[186]
- La Convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 17 décembre 1997 veut créer un cadre commun et des conditions compétitives égales pour les entreprises dans les pays ayant ratifié la Convention. Elle implique également un mécanisme d'évaluation qui vérifie que les pays mettent en œuvre la Convention et l'appliquent.[187] La Belgique a ratifié cette Convention en 1999.
- La Convention Civile sur la corruption du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1999 traite des aspects civils de la corruption. La Belgique a ratifié cette convention en 2007.[188]
- La Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1999, comprend des dispositions concernant aussi bien la corruption active que passive dans les secteurs public et privé. La Belgique a ratifié cette convention en 2004 et

[182] Loi sur la répression de la corruption, M.B., 23 mars 1999.
[183] Loi du 11 mai 2007 modifiant la loi sur la lutte contre la corruption, M.B., 8 juin 2007.
[184] http://www.dsb-spc.be/web/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=77 [consulté le 25 septembre 2011].
[185] *Ibid*.
[186] Convention du 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, *Le Journal officiel,* Nr. C 195 du 25 juin 1997.
[187] Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, Paris, 17 décembre 1997.
[188] Convention civile sur la corruption STCE no.174, 4 novembre 1999.

fait également partie du GRECO (Groupe d'États contre la Corruption) qui vérifie l'application de la Convention dans les États membres.[189]

- La Convention des Nations Unies contre la corruption, en date du 31 octobre 2003, est entrée en vigueur en décembre 2005. C'est le premier instrument global en matière de lutte contre la corruption. Il met en place un cadre universel et fournit à tous les États participants un grand nombre de standards minimaux importants. La Convention renferme entre autres des dispositions relatives aux mesures préventives, à la pénalisation de la corruption, à la coopération internationale et au recouvrement des avoirs. La Convention bénéficie d'un large soutien : déjà plus de 100 États membres l'ont ratifiée, dont la Belgique en septembre 2008.[190]

Pour conclure, il faut remarquer que cette partie n'a pas abordé l'application concrète des dispositions législatives dans la pratique. L'existence d'un cadre législatif élargi est une chose, son impact concret sur la réalité en est une autre. Cette situation pratique sera abordée plus loin dans les piliers respectifs.

[189] Convention pénale sur la corruption STCE no.173, 27 janvier 1999.
[190] Convention contre la corruption du 31 octobre 2003, M.B., 18 novembre 2008.

8.2. Pouvoir exécutif

RÉSUMÉ

Dans le contexte de cette étude, il faut entendre par « pouvoir exécutif » le gouvernement d'une part et les cabinets ministériels de l'autre. Les cabinets sont souvent associés à bon nombre de problèmes tels que les nominations politiques, le clientélisme et la particratie. Avec la réforme Copernic au début de ce siècle, on a tenté de les éliminer au niveau fédéral, mais sans succès dans la pratique. Le gouvernement dispose de suffisamment de ressources financières et humaines pour mener ses tâches à bien. Dans la pratique, le gouvernement exerce une grande influence sur le processus décisionnel politique. Le parlement dispose d'instruments lui permettant de contrôler le gouvernement, mais ceux-ci sont soumis à d'importantes restrictions dans la pratique. Dans ce sens, on peut parler d'une assez grande indépendance du « pouvoir exécutif ». D'un autre côté, les partis politiques ont toujours une influence importante sur le gouvernement (« particratie »). En ce qui concerne la transparence de l'exécutif, il y a relativement peu d'instruments formels mais on constate, dans la pratique, que des efforts sont faits au moyen d'informations sur le site Internet, de communiqués de presse, etc. La transparence des cabinets ministériels laisse toutefois beaucoup à désirer, notamment en ce qui concerne leur rôle dans le processus législatif. La responsabilité pénale des ministres est réglementée alors que leur déontologie fait, en ce moment, à peine l'objet d'une réglementation formelle. Il n'y a pratiquement pas non plus de réglementation concernant la déontologie des membres des cabinets fédéraux. L'intérêt de l'exécutif pour mener une politique anticorruption active est faible. La plupart des initiatives émanent de l'administration ou ne voient le jour que sous la pression internationale.

Pouvoir exécutif Résultat global du pilier : 49 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité **67** /100	Ressources	N/A	75
	Indépendance	75	50
Gouvernance **42** /100	Transparence	25	50
	Obligation de rendre compte	50	50
	Intégrité	25	50
Rôle **38** /100	Gestion du secteur public (loi et pratique)	50	
	Ordre juridique	25	

STRUCTURE ET ORGANISATION

Dans le contexte du modèle SNI, Transparency International décrit le pouvoir exécutif comme étant : « *the supreme decision-making body of the state* ».[191] Il s'agit en fait de l'exécutif supérieur parce que l'« exécutif » ou le « pouvoir exécutif » est évidemment plus large et comprend notamment les acteurs qui seront traités sous le pilier « secteur public ». Dans ce rapport, à l'instar du modèle SNI, on utilisera quand même le terme « exécutif » ou « pouvoir exécutif » dans le sens strict, très spécifique, du sommet du pouvoir exécutif fédéral. Selon l'article 37 de la Constitution, le pouvoir exécutif au niveau fédéral en Belgique incombe au Roi. Comme le Roi ne jouit pas de la capacité juridique d'agir seul, le pouvoir exécutif est, en fait, entre les mains du gouvernement fédéral. Le gouvernement se compose de ministres et de secrétaires d'État. Les ministres sont compétents pour un domaine politique spécifique et les secrétaires d'État sont adjoints à un ministre. Ils sont dotés de compétences particulières et, dans certains cas, ils doivent obtenir l'approbation de leur ministre.

Il y a, au sein du pouvoir exécutif, deux cercles : le conseil des ministres et le cabinet restreint. Le conseil des ministres ne se compose en principe que de ministres, mais dans la pratique les secrétaires d'État assistent aussi à la réunion.[192] Le conseil des ministres, présidé par le Premier ministre, est le principal « cercle » du pouvoir exécutif parce que c'est au conseil que sont arrêtés les principaux choix politiques.[193] Le cabinet restreint est un « cercle »informel qui se compose du Premier ministre et des vice-premiers ministres. C'est là que les problèmes importants sont discutés, en préparation du conseil des ministres. De plus, le Premier ministre joue un rôle important au sein du pouvoir exécutif fédéral. Son rôle n'a été inscrit dans la Constitution qu'en 1970. Ses compétences sont multiples et reposent plus sur la coutume que sur des textes juridiques.[194] Il établit notamment la déclaration du gouvernement, il est le porte-parole du gouvernement et il veille à la cohésion de l'équipe gouvernementale.

Aux ministres et secrétaires d'État, il convient d'ajouter au « *supreme decision-making body of the state* » les membres de leur personnel. Ces membres se font partie de ce que l'on appelle le cabinet ministériel. La fonction des membres du cabinet est temporaire puisqu'elle est directement liée au sort du ministre en question. Le système de cabinets est fortement critiqué depuis des années. On s'inquiète fortement par exemple du rôle des cabinets dans le processus législatif, qui n'est décrit nulle part mais s'avère substantiel dans la pratique.[195] Les cabinets jouent aussi un rôle important dans le système de particratie, car les partis

[191] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010, *National integrity assessment toolkit: annex 1*, Berlin, Transparency International.
[192] HONDEGHEM, A., 2011, 'De Federale Overheid' dans HONDEGHEM, A., VAN DOOREN, W., VANCOPPENOLLE, D., VERSCHUERE, B., OP DE BEECK, S., (eds.), *Handboek Bestuurskunde,* Bruges, Vanden Broele, 109.
[193] DEVOS, C., 2006, *De kleermakers en de keizer: inleiding tot politiek en politieke wetenschappen,* Gand, Academia Press, 386.
[194] HONDEGHEM, A., 2011, 'De Federale Overheid' dans HONDEGHEM, A., (et al.), (eds.), 2011, *Handboek Bestuurskunde,* Bruges, Vanden Broele, 109.
[195] VERLINDEN, V., 2010, *Institutionele aspecten van het wetgevingsbeleid: de organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving,* Anvers, Universiteit Antwerpen, 586.

exercent une grande influence sur la composition des cabinets. Les cabinets sont aussi souvent associés à la politisation de l'administration. Passer quelques années dans un cabinet serait un moyen d'accélérer sa carrière. Ceci augmenterait la mainmise des partis politiques sur l'administration et inciterait au clientélisme (cf. supra pilier « pouvoir législatif »), élargissant ainsi le pouvoir des partis politiques. La question se pose aussi de savoir si les cabinets se sentent concernés par les procédures de contrôle de qualité qui sont obligatoires au sein de l'administration. Pour toutes ces raisons, on parle depuis longtemps de supprimer les cabinets, par exemple dans le cadre de la « Nouvelle Culture Politique » dans les années 1990 (cf. supra pilier « pouvoir législatif »).[196] Cette ambition s'est concrétisée davantage avec la réforme Copernic, une grande réforme au sein de l'administration fédérale au début de ce siècle (cf. infra pilier « secteur public »). La réforme Copernic prévoyait la suppression des cabinets et l'introduction de deux nouveaux organes: une cellule stratégique et un conseil stratégique.[197] Le « conseil stratégique », le secrétariat personnel et politique du ministre,[198] conseille le ministre dans le développement et la stratégie des projets politiques. Siègent au sein du conseil stratégique le ministre, le président du SPF, les directeurs généraux du SPF, le directeur de la cellule stratégique et des experts externes dans des domaines spécifiques.[199] La « cellule stratégique » effectue le travail préparatoire au sein de chaque administration, analyse et évalue les décisions politiques et indique des options de choix stratégiques. Dans la pratique, la suppression des cabinets n'a pas vraiment été une réussite.[200] Beaucoup s'accordent à dire que les cellules stratégiques ont repris toutes les fonctions des cabinets ministériels et qu'il n'y a eu qu'un changement de nom. Il peut y avoir différentes explications à cela. L'une d'entre elles est le manque de soutien suffisant au sein du gouvernement, des partis politiques et de l'administration pour réaliser une réforme en profondeur.[201]

[196] MAESSCHALCK, J., HONDEGHEM, A., et PELGRIMS, C., 2002, 'De evolutie naar een 'Nieuwe Politieke Cultuur' in België: een beleidswetenschappelijke analyse', *Beleidswetenschap,* 16, 297.
[197] AR 19 juillet 2003 modifiant l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, M.B. 25 juillet 2001 ; AR 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région, M.B. 25 juillet 2003 ; AR 27 avril 2008 modifiant diverses dispositions relatives aux organes stratégiques des services publics fédéraux, M.B. 7 mai 2008.
[198] VANCOPPENOLLE, D. 2011, 'Politiek-ambtelijke verhoudingen' dans *Handboek Bestuurskunde,* HONDEGHEM, A., (et al.), (eds.), Bruges, Vanden Broele, 282.
[199] http://www.fedweb.belgium.be/nl/binaries/broch_copernicus_nl_tcm120-17107.pdf [consulté le 14 juillet 2011].
[200] VANCOPPENOLLE, D., 2011, 'Politiek-ambtelijke verhoudingen' dans HONDEGHEM, A., (et al.), (eds.), *Handboek Bestuurskunde,* Bruges, Vanden Broele, 284.
[201] DE JAEGERE, J., 2010, Beleidscellen op federaal niveau, *Jura Falconis,* 1.

CAPACITÉ

Ressources (pratique)

Le pouvoir exécutif dispose-t-il effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

Note : 75

L'établissement du budget relève de la compétence du gouvernement. Le gouvernement est l'initiateur du budget et est compétent pour la préparation et l'exécution. Après avoir dressé le budget, le gouvernement soumet le projet à la Chambre pour approbation. Il a déjà été indiqué plus haut que le gouvernement a une grande influence sur l'ampleur du budget (cf. supra pilier « pouvoir législatif »).[202] Le SPF Budget et Contrôle de la Gestion (B&CG) a pour mission d'apporter son concours au gouvernement dans l'élaboration, l'exécution et le suivi de la politique budgétaire arrêtée, dans le respect des obligations internationales de la Belgique et du cadre institutionnel de l'État fédéral.[203]

Le Roi nomme quinze ministres au maximum. Le Premier ministre éventuellement excepté, il doit nommer autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise.[204] Le nombre de secrétaires d'État n'est pas fixé par la loi. La composition des cellules stratégiques fédérales est réglée par l'arrêté royal du 7 novembre 2000 qui stipule qu'un membre du gouvernement dispose d'une cellule stratégique dans les limites des moyens budgétaires octroyés à cet effet au début de la législature. Si un membre du gouvernement est compétent pour plusieurs matières, il peut disposer de plusieurs cellules stratégiques. Alors que l'article 3 §1 de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 stipulait que le Selor devait à l'origine sélectionner les candidats à la fonction de membre ou de collaborateur des cellules stratégiques, cela a été limité par l'arrêté royal du 19 juillet 2003 à une désignation par le ministre ou le secrétaire d'État sur la base d'une description de fonction et d'un profil de compétences.[205]

La taille des cabinets ministériels est un sujet qui a fortement retenu l'attention des milieux politiques et des médias ces dernières années. C'est notamment pour cette raison que les gouvernements ont annoncé et se sont efforcés de réduire le nombre de conseillers par ministre. Il n'y a pas, au niveau fédéral, d'obligation officielle de publier le nombre exact des conseillers et leur fonction. Le nombre exact des collaborateurs est donc inconnu.[206] L'accord

[202] C. DEVOS, *De kleermakers en de keizer. Inleiding tot de politiek en politieke wetenschappen*, Gand, Academia Press, 2006, 408.
[203] www.begroting.be [consulté le 29 septembre 2011].
[204] Art. 99, Constitution.
[205] LA COUR DES COMPTES, janvier 2007, La politique du personnel des organes stratégiques fédéraux et des secrétariats ministériels. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, 8.
[206] VANCOPPENOLLE, D., 2011, 'Politiek-ambtelijke verhoudingen' dans HONDEGHEM, A., (et al.), (eds.), *Handboek Bestuurskunde,* Bruges, Vanden Broele, 275.

de gouvernement de décembre 2011 affirme l'intention de bloquer durant une période de deux ans le budget destiné aux cabinets.[207]

La politique de formation des collaborateurs des cabinets est particulièrement limitée.[208]

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de l'exécutif ?

Note : 75

Il est inscrit dans la Constitution que la fonction de ministre et la fonction de secrétaire d'État sont inconciliables avec l'appartenance à l'une des deux chambres législatives. L'article 50 de la Constitution stipule en effet qu'un membre d'une des deux chambres nommé par le Roi en qualité de ministre ou de secrétaire d'État et qui accepte cette nomination cesse immédiatement de siéger au Parlement. L'intéressé peut toutefois reprendre son mandat lorsqu'il a été mis fin par le Roi à ses fonctions de ministre ou de secrétaire d'État.[209] Il convient toutefois de nuancer cette indépendance. Bien que les ministres et les secrétaires d'État ne puissent pas être membres de la Chambre ou du Sénat, ils ont accès à chacune des chambres et ils doivent être entendus lorsqu'ils le demandent.[210] Ainsi, les ministres ont la possibilité de convaincre les députés parlementaires de leur vision de la politique.[211] En vertu du deuxième alinéa du même article constitutionnel, la Chambre des représentants peut à tout moment requérir la présence d'un ministre.[212] Par contre, le Sénat peut toujours demander la présence des ministres mais pas la requérir. En outre, le Parlement fédéral dispose d'un droit de poser des questions au pouvoir exécutif fédéral (cf. supra pilier « pouvoir législatif »). Dans ce cas, il peut, par exemple, demander à un ministre de fournir des éclaircissements sur un sujet donné. Il est important de savoir que lors de ces questions, la responsabilité du gouvernement ou d'un ministre ne peut jamais être remise en question.[213]

[207] Accord de gouvernement 1 décembre 2011.
[208] VERLINDEN, V., 2010, *De Hoeders van de wet,* Bruges, Die Keure, 417.
[209] VANDE LANOTTE, J., et GOEDERTIER, G., 2010, *Handboek Belgisch Publiekrecht,* Bruges, Die Keure, 845.
[210] Art. 100, Constitution.
[211] VANDE LANOTTE, J., et GOEDERTIER, G., 2010, *Handboek Belgisch Publiekrecht,* Bruges, Die Keure, 845.
[212] Art. 100, Constitution.
[213] VENY, L.M., CARLENS, I., DE VOS, N., VERBEECK, B., 2009, *Grondslagen van publiekrecht*, Bruges, Vanden Broele, 95-96.

Indépendance (pratique)

Le pouvoir exécutif est-il effectivement indépendant des autres pouvoirs ?

Note : 50

Le pouvoir des partis politiques se ressent aussi dans le pouvoir exécutif (cf. supra « particratie »). Ce sont en effet, en général, les présidents des partis qui, à la fin des négociations en vue de former un nouveau gouvernement, décident de qui deviendra ministre et avec quelle compétence. Par ailleurs, les partis ont une influence importante sur la composition des cabinets ministériels. Les groupes de pression exercent eux aussi une influence sur les décisions du gouvernement en s'adressant directement au gouvernement. Ainsi, durant la formation du gouvernement, ils peuvent passer par les contacts traditionnels avec l'informateur et le formateur. Ces derniers n'ont toutefois pas l'obligation de tenir compte des suggestions formulées. Des contacts peuvent également être établis durant la législature. Des groupes de pression peuvent, par ailleurs, s'adresser directement au gouvernement grâce aux contacts avec les ministres ou les cabinets ministériels. Dans certains cas, le gouvernement doit effectivement tenir compte des points de vue des groupes de pression, comme par exemple dans le cadre de la concertation sociale formelle (cf. infra pilier « société civile »).[214]

Le gouvernement dispose, contrairement au parlement, d'une grande indépendance dans la pratique. Dans le pilier « pouvoir législatif », il a été effectivement mentionné que les possibilités de contrôle par le parlement sont particulièrement limitées dans la pratique (cf. supra pilier « pouvoir législatif »).

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles la transparence du processus de décision et des actions entreprises par le pouvoir exécutif ?

Note : 25

La liberté d'accès aux documents administratifs s'intègre dans une tendance plus large visant une plus grande transparence et qui s'est développée à partir des années 1990 en Belgique. On souhaitait ainsi rompre avec l'hermétisme des procédures politiques qui aurait en partie creusé le prétendu fossé entre le citoyen et la politique. En 1995, le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs a été inscrit dans la Constitution (cf. infra pilier « secteur public »).

Les règles fédérales à cet égard ne s'appliquent pas aux cabinets. Celles-ci concernent les autorités administratives, alors que les cabinets se composent de collaborateurs personnels du ministre. La liberté d'accès aux documents administratifs s'applique toutefois aux

[214] DE WINTER, L., 1999, Belgium: insider pressure groups in an outsider parliament. dans NORTON, P., *Parliaments and pressure groups in Western Europe,* Oxon, Frank Cass Publishers, 96-97.

documents présents dans les cabinets, qui proviennent en fait de l'administration. De plus, il n'y a pas de loi ni de réglementation prévoyant que les réunions du conseil des ministres doivent être publiques. Il n'y a pas non plus d'obligation légale de rendre activement publics les comptes rendus du conseil des ministres.[215]

Transparence (pratique)

Le pouvoir exécutif agit-il et décide-t-il effectivement de façon transparente ?

Note : 50

Depuis septembre 1944, les archives du conseil des ministres sont conservées au 16 rue de la Loi et depuis le 1er septembre 1989 également dans une base de données (E-premier). Depuis 1989, tous les documents, décisions, etc. peuvent être demandés et consultés par un groupe restreint d'employés et de fonctionnaires. La loi actuelle sur les archives prévoit l'inaccessibilité pendant 100 ans mais, sur la base d'un accord conclu entre le cabinet du Roi, la chancellerie et les Archives générales du Royaume, les comptes rendus du conseil des ministres sont, dans la pratique, accessibles au bout de 50 ans, par tranche de 10 ans.[216] Frankie Schram, l'un de nos répondants, explique qu'en vertu de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, les documents appartenant à ces archives doivent être considérés comme des documents administratifs et devraient donc en principe être accessibles à tous sur demande, sous réserve de l'application d'une ou de plusieurs exceptions. Dans ce sens, ces documents doivent être considérés comme tout autre document administratif.[217]

Verlinden conclut que les processus législatifs au niveau fédéral ne sont pas suffisamment transparents. Les citoyens n'ont aucune notion de la législation en cours de préparation. Les projets de loi ne sont rendus publics que lorsqu'ils sont entièrement élaborés et que la discussion est déjà close.[218]

Certaines informations concernant le gouvernement et ses activités sont publiées sur le site Internet du Premier ministre. Toutefois la quantité d'informations est limitée. Le conseil des ministres prend ses décisions dans la collégialité sur la base du consensus. Ils débattent jusqu'à ce qu'ils soient d'accord. Pour le monde extérieur, ils sont solidairement responsables de cette décision. Cela a pour conséquence que les pourparlers des gouvernements restent secrets.[219] Dans la pratique, il y a souvent d'importantes fuites d'informations dans la presse.

---

[215] Interview avec Frankie Schram, Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, Bruxelles, 5 avril 2011.
[216] DEVOS, C., *De kleermakers en de keizer. Inleiding tot de politiek en politieke wetenschappen*, Gand, Academia Press, 2006, 389.
[217] Interview avec Frankie Schram, Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, Bruxelles, 5 avril 2011.
[218] VERLINDEN, V., 2010, *De Hoeders van de wet,* Bruges, Die Keure, 643.
[219] www.premier.be [consulté le 29 septembre 2011].

Au fil des ans, l'habitude a été prise à l'issue du conseil des ministres de transmettre à la presse des communiqués sur les décisions. La direction générale de la Communication externe est responsable de ces communiqués de presse, elle les rédige, les diffuse par mailing et les publie.[220] Le plus souvent, le Premier ministre organise le vendredi après-midi, à l'issue du conseil des ministres, une conférence de presse où il commente les décisions, seul ou avec d'autres ministres. La presse y reçoit un dossier de presse.[221]

Obligation de rendre compte (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le pouvoir exécutif réponde de ses actes et de ses décisions ?

Note : 50

Le gouvernement est soumis au contrôle parlementaire. On a déjà largement exposé, dans le pilier « pouvoir législatif », les mécanismes de contrôle dont le parlement dispose pour contrôler les actions du gouvernement. La conclusion générale est que, dans la pratique, les possibilités de contrôle sont limitées. Il n'y a, par exemple, aucune sanction dans les cas où le gouvernement refuse implicitement ou explicitement de se soumettre au contrôle, en ne répondant pas aux questions, par exemple, ou en y répondant trop tard.

Il convient, en outre, de renvoyer à l'inviolabilité[222] et à l'irresponsabilité[223] du Roi. Le premier principe signifie que le Roi ne peut jamais être cité devant un tribunal. L'inviolabilité ne s'applique toutefois qu'à la personne du Roi et pas à son patrimoine. L'irresponsabilité du Roi signifie qu'il n'est pas tenu de rendre des comptes sur le plan politique. Sa responsabilité politique est assumée par les ministres. Si un parlementaire désire une explication ou veut émettre une critique à l'encontre d'une déclaration du Roi, il doit s'adresser à un ministre (le plus souvent le Premier ministre).

La responsabilité politique des ministres découle de l'inviolabilité du Roi. La responsabilité politique implique, par essence, l'obligation de démissionner lorsque la Chambre oppose un refus catégorique à une position du gouvernement. Senelle décrit la responsabilité politique comme étant « *une notion de droit public selon laquelle les ministres des chambres législatives rendent des comptes sur leurs actes politiques et qui prévoit comme sanction leur démission si la politique est rejetée par l'une des Chambres, à moins que le Roi décide de dissoudre les Chambres.* ».[224] Avant la réforme de l'État de 1993, les ministres belges étaient redevables devant le parlement. Depuis 1993, les ministres ne sont redevables que devant la Chambre des représentants. Il n'est fait nulle part mention de la démission individuelle des ministres. Il en était de même avant 1993, mais à l'époque, la Constitution

[220] www.presscenter.org [consulté le 29 septembre 2011].
[221] http://www.premier.be/de-ministerraad [consulté le 29 septembre 2011].
[222] Art. 88, Constitution.
[223] VANDE LANOTTE, J., BRACKE, S., et GOEDERTIER, G., 2010, *België voor beginners*, Bruges, Die Keure, 91.
[224] Traduction libre de SENELLE, R., cité dans VAN DEN DRIESSCHE, I., 2005, *Ministeriële verantwoordelijkheid. Het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief,* Malines, Kluwer, 68.

ne parlait pas non plus de démission collective. En réglant uniquement la démission collective dans la Constitution, on part du principe que seul le gouvernement dans sa totalité peut être congédié et non les ministres individuellement. La Chambre peut demander des comptes à un ministre, mais la sanction suprême, la démission du ministre, ne peut pas être imposée. Dans la pratique, il arrive que les ministres démissionnent individuellement, de leur propre initiative, à l'initiative de leur propre parti et/ou sous pression politique au sein du gouvernement (cf. infra).[225]

L'article 101 de la Constitution garantit l'immunité absolue aux ministres et aux secrétaires d'État et stipule qu'ils ne peuvent être poursuivis (au pénal comme au civil) ou faire l'objet d'enquêtes (tant pendant qu'après l'exercice de leur mandat) pour des opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions. Un ministre est donc libre de dire ce qu'il veut.[226] La Constitution prévoit des dispositions spécifiques pour les faits délictueux commis par un ministre ou un secrétaire d'État. Pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions et pour les infractions commises en dehors de l'exercice de leurs fonctions, mais pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ils sont jugés par la Cour d'appel. La Chambre des représentants doit toutefois donner son autorisation pour la citation ou l'arrestation d'un ministre fédéral.[227]

Obligation de rendre compte (pratique)

Les dispositifs visant à exercer un contrôle sur l'exécutif fonctionnent-ils de manière efficiente ?

Note : 50

En plus du parlement, il existe une série d'autres acteurs qui peuvent exercer un certain contrôle sur le pouvoir exécutif, comme la section du contentieux administratif du Conseil d'État (cf. infra pilier « pouvoir judiciaire ») et l'Inspection des finances (cf. infra pilier « secteur public »). Il n'y a pas d'audits systématiques des cellules stratégiques. Toutefois, en janvier 2007, la Cour des comptes a mené une enquête sur la politique du personnel des organes stratégiques fédéraux (dont les cellules stratégiques) et des secrétariats ministériels.[228]

[225] SACREAS, Y., 2001, 'De politieke ministeriële verantwoordelijkheid' dans *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 632.
[226] VANDE LANOTTE, J., BRACKE, S., et GOEDERTIER, G., 2010, *België voor beginners,* Bruges, Die Keure, 93.
[227] Art. 103, Constitution.
[228] LA COUR DES COMPTES, janvier 2007, La politique du personnel des organes stratégiques fédéraux et des secrétariats ministériels. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles.

Depuis 2009, l'IAVA, au niveau flamand, est habilité à mener des audits (y compris des audits judiciaires) dans les cabinets ministériels, à la demande du gouvernement flamand ou du ministre-président. Toutefois, jusqu'à ce jour, cette compétence n'a pas encore été utilisée.[229]

Dans ce contexte, référence est faite aux nombreux conseils consultatifs qui peuvent parfois fournir des informations utiles, mais qui ne sont pas toujours suffisamment écoutés, notamment parce que leurs avis arrivent trop tard ou après que des compromis politiques ont été conclus.

Il y a aussi certains mécanismes de contrôle sur la qualité de la législation. Il s'agit alors le plus souvent de contrôles juridico-techniques et linguistiques. Un test Kafka doit ainsi être effectué pour évaluer les charges administratives. Ce test est beaucoup moins étendu que le RIA flamand (cf. supra pilier « pouvoir législatif »). Depuis 2007, un deuxième test général a été introduit au niveau fédéral : l'EIDDD (évaluation de l'impact des décisions sur le développement durable). L'EIDDD permet d'évaluer l'impact des principales décisions du gouvernement en fonction de leur durabilité au niveau social, économique et écologique. Les cellules « développement durable » ont pour mission d'effectuer une EIDDD sur d'importantes mesures stratégiques. La plus grande partie des réglementations échappe toutefois à cette obligation, comme il ressort d'une analyse du SPP Développement Durable lui-même.[230]

Ces dernières années, il est arrivé que des ministres démissionnent de leur propre chef, à l'initiative de leur propre parti et/ou sous pression politique au sein du gouvernement. Ce qui est frappant, c'est le rôle important joué par les médias. Sacreas fait remarquer que, dans la pratique, on rend moins de comptes à la Chambre qu'aux médias. Les médias ont donc *de facto* le pouvoir de sceller le destin d'un ministre. Contrairement au parlement, ils ne sont cependant pas tenus de rendre des comptes sur la manière dont ils utilisent ce pouvoir.[231]

[229] Interview avec Wim De Naeyer, Interne Audit van de Vlaamse Administratie, Bruxelles, 14 septembre 2011.
[230] www.poddo.be/NL/index.php?page=392&detail=166 [consulté le 29 septembre 2011].
[231] SACREAS, Y., 2001, 'De politieke ministeriële verantwoordelijkheid' dans *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 633.

Intégrité (cadre légal)

Les dispositifs visant à exercer un contrôle sur l'exécutif fonctionnent-ils de manière efficiente ?

Note : 25

Pour l'instant, il n'y a pas encore de code de déontologie pour les ministres et les secrétaires d'État, ni au niveau fédéral, ni aux autres niveaux de pouvoir. L'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 prévoit toutefois un code déontologique pour les ministres et les parlementaires (cf. pilier « pouvoir législatif ») et prévoit par ailleurs que les ministres doivent informer le gouvernement de tout conflit d'intérêts potentiel auquel ils seraient confrontés.[232]

En 2007, le gouvernement flamand a fourni un code de déontologie pour les membres du personnel des cabinets des membres du gouvernement flamand.[233] Ce code de déontologie rejoint le code de déontologie des représentants flamands, le code de déontologie ministériel des membres du gouvernement flamand ainsi que le code de déontologie des membres du personnel de l'administration flamande. Au niveau du rôle de soutien spécifique joué par les membres des cabinets, ces codes s'appliquent notamment au droit de parole, à l'obligation de parole et de communication ouverte, à l'honnêteté et à la gestion économe des ressources, à la correction et au respect, aux relations intègres et transparentes avec les acteurs sociaux, le parlement et l'administration[234].

Dans la mesure où les chercheurs ont obtenu des informations, ni la Région wallonne ni la Communauté française ou encore la Région de Bruxelles-Capitale ne disposent d'un tel code de déontologie pour les membres des cabinets.

En ce qui concerne les dispositifs d'alerte professionnelle, on constate qu'il n'y a aucune protection juridique des donneurs d'alerte au niveau fédéral. Le 30 juin 2006, le conseil des ministres a pris la décision de principe d'introduire un dispositif d'alerte professionnelle, en réaction aux recommandations de l'OCDE, mais il n'a pas encore été appliqué à ce jour.[235] En 2010, une proposition de loi a été introduite au niveau fédéral[236] pour légiférer sur l'alerte professionnelle, mais elle doit être encore débattue.

À l'exception du directeur de cabinet et du directeur de cabinet adjoint, les membres du personnel du cabinet ne sont pas tenus de fournir à la Cour des comptes une liste de leurs mandats, fonctions et professions. Ils doivent toutefois faire une déclaration de patrimoine (cf. supra pilier « pouvoir législatif »).

[232] Accord de gouvernement 1 décembre 2011, 12.
[233] Circulaire du gouvernement flamand VR 2007/40, concernant le code de déontologie pour les membres des cabinets du gouvernement flamand, 21 décembre 2007
[234] http://vademecum.vandenbroele.be/entity.aspx?id=106 [consulté le 29 septembre 2011].
[235] Conversation téléphonique avec Peter De Roeck, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, 3 novembre 2011.
[236] Proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin d'assurer une protection légale aux fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités, Doc. Parl. Chambre 7 octobre 2010, DOC 53 0316/001.

Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité des membres du pouvoir exécutif est-elle effectivement assurée ?

Note : 50

En ce qui concerne l'intégrité dans la pratique, nous renvoyons aux nombreux problèmes (d'intégrité) qui sont souvent imputés aux cabinets : clientélisme, nominations politiques, conflits d'intérêts (par exemple chez les membres des cabinets qui sont étroitement liés à des organisations de la société civile), etc. Il n'existe pas de chiffres exacts concernant les problèmes d'intégrité en général et de corruption en particulier. Il est par conséquent difficile dans la pratique de vérifier dans quelle mesure ces problèmes se présentent (encore) en ce moment, mais il est évident que les mécanismes visant à les prévenir (code de déontologie, contrôle interne et audit, stages d'intégrité, réglementations concernant les conflits d'intérêts) sont faibles ou souvent même inexistants.

Il convient d'aborder les relations entre fonctionnaires et politiques dans un sens un peu plus large. Les fonctionnaires peuvent être engagés et promus sur la base de plusieurs critères. Lorsque cela se produit sur la base de leur expertise et de leurs compétences, on parle d'un système de *mérite*. En revanche, dans un système politisé les fonctionnaires sont engagés et promus pour des raisons politiques.[237] Matheson classe la Belgique au rang de modèle politisé hybride. Contrairement à la Suède et aux États-Unis, les rangs des hauts fonctionnaires ne sont pas uniquement remplis sur la base de critères politiques, dans la mesure où certaines procédures objectives et certains critères transparents ont été instaurés selon le système des mandats (cf. infra pilier « secteur public »). Néanmoins, cette objectivation laisse encore suffisamment de marge aux nominations politiques.[238] Divers auteurs constatent que les nominations sont encore partiellement politiques et/ou que les fonctionnaires ne sont pas apolitiques. Au niveau fédéral, Pelgrims a constaté, sur la base d'analyses de résultats d'évaluations et de recrutement, que les candidats ayant une expérience dans un cabinet obtenaient systématiquement de meilleurs scores aux évaluations et que la moitié des présidents nommés indiquait avoir travaillé dans un cabinet parmi ses trois dernières expériences de travail. Vancoppenolle a établi, dans son étude, que 78,7% des hauts fonctionnaires flamands interrogés avaient une préférence politique stable et que 47% d'entre eux étaient même membres d'un parti politique au moment de son étude.[239] Cela ne veut naturellement pas dire que ces hauts fonctionnaires ne disposent pas des compétences et de l'expérience nécessaires ou qu'ils agissent en fonction de leur couleur politique, mais cela reste tout de même une importante constatation. Vancoppenolle se pose en effet la question de savoir si un haut fonctionnaire est en mesure de faire abstraction de ses tendances idéologiques, de son passé au service d'un cabinet et/ou de ses positions politiques dans son travail et ses contacts quotidiens. Et même si les

[237] VANCOPPENOLLE, D. 2011, 'Politiek-ambtelijke verhoudingen' dans *Handboek Bestuurskunde,* HONDEGHEM, A., (et al.), (eds.), Bruges, Vanden Broele, 273.
[238] MATHESON, A., 2007, *Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants,* OECD, 15.
[239] VANCOPPENOLLE, D. 2011, 'Politiek-ambtelijke verhoudingen' dans *Handboek Bestuurskunde,* HONDEGHEM, A., (et al.), (eds.), Bruges, Vanden Broele, 261.

fonctionnaires en question parvenaient à rester neutres dans leur travail, la question reste de savoir si cela susciterait suffisamment de confiance de la part d'un ministre d'un autre parti (cf. infra).

Göransson fait observer que, dans le cadre de la procédure actuelle de désignation des mandataires, le ministre est en mesure d'exercer son influence de diverses manières. Il définit la description de fonction et le profil de compétence et compose la commission de sélection. Après que la commission a réparti les candidats en catégories, il revient au ministre d'avoir un entretien avec les candidats les plus adéquats et de sélectionner parmi eux les futurs mandataires. Göransson fait état d'une rupture de confiance en ce qui concerne la nomination de hauts fonctionnaires, qu'illustrent notamment les nombreux recours auprès du Conseil d'État contre de telles nominations.[240]

RÔLE

Gestion du secteur public (pratique)

Le pouvoir exécutif a-t-il pour priorité d'améliorer la gouvernance du secteur public et agit-il à cet effet ?

Note : 50

Les principaux instruments dont le pouvoir exécutif dispose pour diriger le secteur public sont (1) les contrats de gestion, (2) les plans de gestion et (3) le budget. Les deux premiers instruments doivent être soumis pour approbation au ministre du domaine politique concerné. Au niveau fédéral, les contrats de gestion ne s'appliquent qu'aux institutions parastatales, à l'exception du SPF Personnel et organisation (P&O).[241] Les plans de gestion sont élaborés par des hauts fonctionnaires. Toutefois, on constate que le ministre responsable n'accorde parfois pas suffisamment d'attention à la concertation avec les hauts fonctionnaires concernant les plans de gestion, étant donné que ceux-ci sont souvent considérés comme une formalité nécessaire par l'administration.[242] Il en va autrement des contrats de gestion qui font bien l'objet de négociations. Enfin, le pouvoir exécutif est habilité à établir le budget, sous réserve d'approbation du parlement.

En ce qui concerne les relations entre les niveaux politique et administratif en général, et la coopération quotidienne entre les ministres et les hauts fonctionnaires en particulier, il existe encore un fossé entre la politique et l'administration. Cela est notamment imputable au fait que les ministres s'appuient, en première instance, sur leur cabinet, au lieu de l'administration. S'ils ont un besoin urgent de soutien technique, ils s'adressent au cadre

[240] GÖRANSSON, M., 2011, Les dispositifs de responsabilisation des hauts fonctionnaires belges. Analyse stratégique du système politico-administratif fédéral, Bruxelles, Working Papers, 4.
[241] Conversation téléphonique avec Kurt Debruyne, Inspection des Finances, 3 novembre 2011.
[242] Interview avec Prof. Dr. Annie Hondeghem, Instituut voor de Overheid, KU Leuven, Louvain, 15 septembre 2011.

moyen de l'administration, plutôt qu'au cadre supérieur.[243] Les membres des partis qui siègent depuis longtemps au gouvernement sont surreprésentés et les membres des partis de l'opposition sous-représentés dans l'administration. Selon Pelgrims, cela suscite la méfiance du ministre qui craint des résistances et des retards à cause de l'administration. La méfiance provient aussi de la différence de durée des mandats des différents acteurs. Par leur présence permanente, les fonctionnaires peuvent mieux se documenter et s'informer que les ministres temporaires.[244]

Lutte contre la corruption (pratique)

Le pouvoir exécutif fait-il de la lutte contre la corruption et de la bonne gouvernance une priorité ?

Note : 25

L'intérêt politique, au niveau fédéral, pour une stratégie active en matière d'intégrité (et donc anticorruption) dans l'administration est particulièrement limité. Les initiatives concernant l'intégrité, prises ces dernières années au sein du secteur public, comme la création du Bureau d'éthique et de déontologie, ont surtout été prises sur proposition de l'administration ou sous la pression des conventions internationales. L'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 ne fait aucune mention explicite de la lutte contre la corruption au niveau national.[245]

Il est toutefois étonnant que le gouvernement précédent se soit intéressé à la lutte contre la fraude sociale en nommant un secrétaire d'État à la coordination de la lutte contre la fraude sociale. Celui-ci a été adjoint tant du Premier ministre que du ministre de la Justice et avait pour missions principales de veiller à l'application uniforme de la législation sociale et fiscale et d'améliorer la coordination de la lutte contre la fraude fiscale et sociale.[246]

Tous les quatre ans, un plan de sécurité national est dressé par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Ce plan expose la politique de sécurité et fixe un certain nombre de priorités. La corruption est une priorité du plan de sécurité national 2008-2011.[247]

[243] Interview avec Prof. Dr. Annie Hondeghem, Instituut voor de Overheid, KU Leuven, Louvain, 15 septembre 2011.
[244] PELGRIMS, C., 2005,'Sisyfusarbeid bij de afschaffing van de kabinetten' dans HONDEGHEM, A., et DEPRE, R., (eds.), *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid,* eds. Annie Hondeghem et Roger Depré, Bruges, Vanden Broele, 171.
[245] Accord de gouvernement 1 décembre 2011.
[246] http://www.carldevlies.be/nl/fraudebestrijding/bevoegdheden.html [consulté le 12 septembre 2011].
[247] Plan national de sécurité 2008-2011 : approuvé par le conseil des ministres le 1er février 2008.

8.3. Pouvoir judiciaire

RÉSUMÉ

Cette partie concerne le pouvoir judiciaire belge, à savoir les juges, les magistrats et les membres du ministère public. Un premier constat s'impose : chaque dimension comporte plusieurs points sensibles qui révèlent des problèmes structurels. L'analyse indique que l'ordre judiciaire est particulièrement fragmenté, ce qui nuit gravement à sa transparence et à sa redevabilité. Souvent les pratiques diffèrent fortement selon les cantons et les arrondissements. La gestion efficace des effectifs et des moyens financiers est fortement entravée par le manque de contrôle de gestion au niveau des tribunaux, des cours et des parquets. Un autre exemple est le développement de différents systèmes informatiques, problème que l'on essaie de résoudre. On note également la fragmentation des systèmes d'évaluation et de discipline, de traitement des plaintes et de nominations. Vu le rôle central joué par le chef de corps et l'absence de règlements uniformes, la gestion dans les domaines précités est extrêmement divergente. Tout cela a pour conséquence que le système est peu transparent, et qu'en matière de transparence et de communication, en raison même de cet éparpillement, le citoyen peine à s'informer sur l'ordre judiciaire.

Pouvoir judiciaire Résultat global du pilier: 64 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité **67** /100	Ressources	N/A	50
	Indépendance	100	50
Gouvernance **63** /100	Transparence	50	50
	Obligation de rendre compte	100	50
	Intégrité	75	50
Rôle **63** /100	Contrôle du pouvoir exécutif	75	
	Lutte contre la corruption	50	

STRUCTURE ET ORGANISATION

La Belgique compte cinq grandes juridictions ayant chacune une cour d'appel et une cour du travail : Bruxelles, Liège, Mons, Gand et Anvers. Ces juridictions sont divisées en 27 arrondissements judiciaires avec chacun un tribunal de première instance. Outre ces 27 tribunaux de première instance, il y a 21 tribunaux du travail, 23 tribunaux du commerce et 32 tribunaux de police. Les arrondissements judiciaires sont à leur tour divisés en 187

cantons judiciaires abritant chacun une justice de paix.[248]. Chacune des dix provinces ainsi que l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ont une cour d'assises[249]. Et il y a la Cour de cassation[250] qui constitue la juridiction suprême. Chaque cour et chaque tribunal est compétent pour une partie donnée du territoire et pour des branches déterminées du droit : droit social, commercial, civil et pénal. La nature et la gravité de l'infraction, la nature du conflit et l'importance des sommes en jeu déterminent le tribunal devant lequel se rendre.[251] Une affaire commence par être traitée devant un tribunal. On peut, dans un délai déterminé, interjeter appel contre un jugement en s'adressant à une cour d'appel.

Les juges (tribunaux) et les conseillers (cours), appelés « magistrature assise » en Belgique en raison du fait qu'ils rendent la Justice « assis » lors de l'audience, reçoivent dans certains tribunaux et certaines cours l'assistance de référendaires qui assurent la préparation des pièces juridiques et de l'audience. Chaque cour et chaque tribunal dispose aussi d'un greffe. Il constitue le secrétariat du tribunal qui assure les tâches administratives ainsi que la communication sur les affaires judiciaires. Outre la « magistrature assise », la Belgique connaît une « magistrature debout », à savoir les magistrats qui sont membres du ministère public que l'on nomme aussi le parquet. Ces magistrats prennent la parole debout durant les audiences et sont chargés de la recherche et des poursuites des auteurs d'infractions, et ce, dans le ressort des tribunaux ou des cours dont le ministère public a été chargé.[252] Le ministère public forme un corps hiérarchique placé sous la direction du collège des procureurs-généraux, qui se trouve à son tour sous l'autorité du ministre de la Justice. Les magistrats du ministère public occupent ainsi une position particulière, étant donné qu'ils relèvent aussi bien du pouvoir judiciaire que du pouvoir exécutif. En vue de lutter avec efficacité contre la criminalité translocale et transnationale, un parquet fédéral, compétent pour l'intégralité du territoire belge, a été créé en 1998. Le système judiciaire belge dispose également, outre ces magistrats professionnels, de juges non professionnels. Les mieux connus sont les membres du jury d'assises mais dans les tribunaux du commerce et du travail, des juges non professionnels assistent également le magistrat professionnel.

---

[248] Ces chiffres sur l'organisation judiciaire s'appuient sur l'annexe du Code Judiciaire du 10 octobre 1967. Dans la réalité, il y a plus de tribunaux et de cours qui siègent mais le nombre des ressorts judiciaires reste le même. Le Roi peut effectivement instituer des sections et sièges supplémentaires pour subdiviser les grands ressorts judiciaires en plus petits. Ainsi par exemple, 9 cours du travail siègent à part entière (2 sections à Gand, 2 à Anvers et 3 à Liège) et 229 justices de paix. Voir DE CLERCK, S., 2009, *Het Gerechtelijk landschap. Naar een nieuwe architectuur voor Justitie. Oriëntatienota,* Bruxelles, Service Public Fédéral Justice, 23.

[249] Contrairement aux autres tribunaux, la cour d'assises n'est pas une cour permanente. Elle est mise en place uniquement lorsque l'accusé est renvoyé devant elle.

[250] Le rôle de la Cour de cassation se limite à la vérification de la légalité de la décision rendue par le tribunal et ne concerne pas directement les faits. Voir VAN DEN WYNGAERT, C., 2006, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht: in hoofdlijnen,* Anvers/Apeldoorn, Maklu, 593. La Cour de cassation ne concerne que les décisions contre lesquelles aucun autre recours ne peut être formé.

[251] DE GROOTE, B., 2005, *Overzicht van het burgerlijk recht,* Malines, Kluwer, 253.

[252] Art. 137, Code judiciaire. Un magistrat du ministère public qui est nommé chef de police par un tribunal est appelé à être nommé procureur du Roi ; un magistrat qui est nommé par une cour d'appel ou une Cour de cassation est appelé à être nommé procureur général. Le parquet attaché au tribunal du travail se nomme l'auditorat du travail, et celui attaché à la cour du travail se nomme l'auditorat-général. Ces procureurs sont assistés par des substituts et l'ensemble est soutenu par un secrétariat du parquet.

À la fin des années quatre-vingt-dix, deux nouvelles institutions sont créées par voie légale : le Conseil supérieur de la Justice et le Conseil consultatif de la magistrature.[253] Le Conseil supérieur de la Justice est compétent en matière de recrutement et de promotion des magistrats et supervise en outre le bon fonctionnement de la justice. Le pouvoir judiciaire n'est cependant pas soumis au Conseil supérieur de la Justice.[254] Le Conseil consultatif est chargé du statut et des droits des magistrats ainsi que de leurs conditions de travail.[255]

CAPACITÉ

Ressources (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles des rémunérations et des conditions de travail convenables au sein du pouvoir judiciaire ?

Note : 75

Les traitements des magistrats ne sont pas fixés par le gouvernement mais par la loi.[256] En d'autres termes, ce n'est pas le pouvoir exécutif mais le pouvoir législatif (la Chambre et le Sénat) qui détermine le niveau de traitement. Le niveau de traitement de la magistrature ainsi que les primes pouvant s'y ajouter se retrouvent dans le Code judiciaire (CJ).

En 1999, le Conseil consultatif de la magistrature a été créé par la loi afin d'instaurer un dialogue social avec la magistrature. Les magistrats qui appartiennent à l'ordre judiciaire sont exclus de la loi de 1974 qui organise les relations entre les autorités publiques et les syndicats de leur personnel. Le Conseil consultatif doit notamment formuler des avis relatifs au statut, aux droits et aux conditions de travail des membres de l'ordre judiciaire. Ainsi, le Conseil consultatif de la magistrature a, en 2009, émis un avis portant sur les vacances annuelles, les congés et la réglementation en matière de temps de travail. Cet avis n'a toutefois pas encore été transposé en texte de loi.[257]

[253] En 1999 le Conseil supérieur de la Justice a été créé et seulement sept ans plus tard, en 2006, le Conseil consultatif.
[254] DE GROOTE, B., 2005, *Overzicht van het burgerlijk recht,* Malines, Kluwer, 254.
[255] *Ibid*., 253.
[256] Art. 154 Constitution belge.
[257] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.

Ressources (pratique)

Le pouvoir judiciaire dispose-t-il effectivement des moyens humains, matériels et financiers lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

Note : 50

En 2010, les moyens octroyés à l'ordre judiciaire représentaient 47,3% de la totalité du budget du Service Public Fédéral (SPF) Justice, soit 822.822.000 euros.[258] Les 47.3% ont été utilisés de la façon suivante : 74.98% pour les dépenses de personnel, 14.11% pour les frais judiciaires[259] et 10.91% pour des dépenses matérielles, telles des ordinateurs. L'analyse des moyens à disposition de l'ordre judiciaire se focalise sur deux aspects : les moyens pour le personnel et les moyens mis à disposition du personnel pour effectuer son travail.

Les magistrats sont bien rémunérés : un juge en début de carrière a un revenu mensuel brut de 4.899,88 euros.[260] Le revenu mensuel brut moyen d'un travailleur belge s'élève à 2.936 euros.[261] Le personnel administratif, les juristes de parquet et les référendaires ont un revenu mensuel brut de 2.513 euros[262], tandis qu'un greffier gagne 2.230 euros bruts par mois.[263] Il est connu qu'il arrive que des personnes parmi le personnel administratif effectuent du travail non déclaré le week-end.[264] Ceci pourrait placer ces membres du personnel dans une situation de vulnérabilité.

L'ordre judiciaire utilise un cadre permanent de magistrats. Mais il est confronté à plusieurs défis. Ainsi, les offres d'emploi, par exemple celles du ministère public, restent longtemps vacantes.[265] En effet, bien que le ministre de la Justice ait décidé, pour raisons d'économies, de ralentir le remplacement des agents et des magistrats[266], le nombre de candidats à certaines fonctions s'avère insuffisant.[267] Par rapport à l'occupation actuelle, le personnel administratif, mais pas les magistrats, a la possibilité de travailler à temps partiel, et l'on est confronté à des absences de longue durée qui obligent à faire appel à des magistrats tant de complément que suppléants. Il s'agit d'avocats censés remplacer les magistrats durant une

[258] COMMISSION DE MODERNISATION DE L'ORDRE JUDICIAIRE 2011, *Rechterlijke Orde: budget en uitdagingen voor de toekomst,* Bruxelles, Service Publique Fédéral Justice, 5.
[259] Les frais de justice comprennent toutes les dépenses liées aux enquêtes d'expert, aux examens de laboratoire, aux examens médicaux, aux commissions rogatoires, aux traducteurs et interprètes, aux frais de communication, aux examens ADN,… Voir COMMISSION DE MODERNISATION DE L'ORDRE JUDICIAIRE 2011, *Rechterlijke Orde: budget en uitdagingen voor de toekomst,* Bruxelles, Service Publique Fédéral Justice, 18.
[260] http://www.hrj.be/nl/ [consulté le 5 avril 2011].
[261] http://trends.rnews.be/nl/economie/nieuws/finance/belgische-werknemer-verdient-gemiddeld-2-936-euro-bruto/article-1194834513402.htm [consulté le 25 mars 2011].
[262] CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE, *Vergelijkend wervingsexamen voor parketjuristen en referendarissen,* Brussel, Conseil Supérieur de la Justice, 2011 ; http://www.hrj.be/nl/ [consulté le 5 avril 2011].
[263] http://www.just.fgov.be/vacatures/doc/fiches/ro/adjunct_griffier.pdf [consulté le 5 avril 2011].
[264] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.
[265] Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.
[266] 'HRJ klaagt opnieuw tekort magistraten en gerechtspersoneel aan', *De Morgen,* 1er février 2011.
[267] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011 ; Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.

courte période, mais qui en réalité restent souvent en place.[268] Un deuxième défi à relever concerne la pyramide des âges. Plus de la moitié des magistrats a plus de 50 ans et l'âge moyen de la retraite est de 62 ans et 8 mois.[269] Il faudra donc non seulement voir comment combler ce fossé imminent, mais également comment continuer à valoriser l'expertise acquise au sein de l'organisation. Un troisième défi a trait au recrutement de personnel judiciaire qualifié.[270] Les moyens octroyés en 2010 pour le personnel judiciaire ont diminué de 1,16% par rapport à 2009.[271] En outre, peu de candidats réussissent les examens[272] et certaines fonctions, telles celle de juriste de parquet, seraient principalement utilisées comme fonction tremplin.[273]

Les moyens dont le personnel dispose sont assez limités.[274] Les bâtiments de l'ordre judiciaire ont souvent une importante valeur historique mais sont aussi vétustes. Des magistrats ne disposaient parfois même pas d'un vrai bureau.[275] Par ailleurs, l'évasion de trois détenus en 2009[276] et l'attaque au cocktail Molotov de 2011[277] ont révélé que la sécurité des palais de justice devait être améliorée. Or la gestion de ces bâtiments relève de la responsabilité de la Régie des Bâtiments, qui n'appartient pas au SPF Justice.[278] Et bien que des investissements aient été réalisés pour acquérir du matériel informatique moderne et des systèmes d'information, l'informatisation de l'ordre judiciaire progresse lentement.

L'utilisation efficace des moyens à disposition est fortement entravée par une organisation non transparente, et par les difficultés à informatiser.[279] L'échec du projet Phenix, qui avait pour but de remplacer les 13 systèmes informatiques fonctionnant indépendamment,[280] a

---

[268] *Ibid*.
[269] COMMISSION DE MODERNISATION DE L'ORDRE JUDICIAIRE, 2011, *Rechterlijke Orde: budget en uitdagingen voor de toekomst,* Bruxelles, Service Publique Fédéral Justice, 9.
[270] Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.
[271] COMMISSION DE MODERNISATION DE L'ORDRE JUDICIAIRE, 2011, *Rechterlijke Orde: budget en uitdagingen voor de toekomst,* Bruxelles, Service Publique Fédéral Justice, 9.
[272] Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.
[273] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat-Général, Gand, 4 avril 2011.
[274] LANDUYT, R., 2009, 'De Toekomst van de Magistratuur Bekeken Vanuit de Invalshoek van sp.a', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *De Toekomst Van De Belgische Rechterlijke Orde*, Bruges, Die Keure, 70.
[275] VAN RANSBEECK, R., 2009, 'Inleiding-Situering', dans *De Toekomst Van De Belgische Rechterlijke Orde*, ed. Raf Van Ransbeeck, Bruges, Die Keure, 3-13.
[276] http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/brussel/1.574740 [consulté le 12 avril 2011].
[277] http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=DMF20110214_101 [consulté le 12 avril 2011].
[278] EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE, 2010, *European judicial systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice,* Strasbourg, Council of Europe Publishing, 17.
[279] VERHERSTRAETEN, S., 'De Toekomst van de Magistratuur Bekeken Vanuit de Invalshoek van Cd&V', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *Toekomst Van De Belgische Rechterlijke Orde*, Bruges, Die Keure, 75.
[280] VAN ISACKER, P., DESMET, W., DHANENES, A., GOESSAERT, C., DUMAREY, A., VANBAVICKHOVE, B., SAELENS, P., VANDOORNE, K., NOP, T., SERCU, V., 2008, *Het Phenix Project: De Informatisering van Justitie,* Courtrai, KATHO, Département Technologie et Informatique, 5. Le projet Phénix peut nous aider à instaurer un système uniforme dans lequel un dossier électronique serait créé pour chaque affaire. Voir ONKELINX, L., 2007, 'Realisaties. 3 Jaar Justitie'.

fortement ralenti l'informatisation de l'ordre judiciaire. La plupart des systèmes en place l'ont été par des magistrats et des collaborateurs de l'ordre judiciaire lui-même, ce qui signifie que bien souvent les gestionnaires de système ne sont pas des informaticiens qualifiés.[281]

Le pouvoir judiciaire ne dispose pas d'une autonomie budgétaire[282]. Les magistrats dépendent du SPF Justice pour leurs moyens de fonctionnement. Tout achat se fait sur facture à transférer au SPF, où elle reste parfois trainer en entraînant des retards de paiement.[283] Le manque d'autonomie budgétaire ralentit le fonctionnement interne.[284] Bien que la décentralisation de la gestion budgétaire ait été réclamée avec force, les mécanismes de contrôle dont disposent les tribunaux et les cours pour assurer le suivi du budget sont quasi inexistants.[285]

Sans vue claire des besoins, il est difficile d'évaluer le budget à disposition de l'ordre judiciaire. Contrairement au ministère public qui peut se faire représenter par le Collège des procureurs généraux, la magistrature assise n'a pas d'instance équivalente. La coordination de la gestion des moyens est dès lors difficile. Le président du Conseil supérieur de la Justice estime que ni le SPF Justice, ni le ministre, ni l'ordre judiciaire ne disposent des instruments nécessaires pour une affectation efficace des ressources.[286]

En 2007 a été créé l'Institut de formation judiciaire (IFJ) chargé d'organiser les formations professionnelles des magistrats et du personnel judiciaire.[287] Bien que l'investissement en formations ait fortement augmenté, on se demande s'il rencontre les besoins des magistrats et du personnel judiciaire.[288] Par ailleurs, en dépit des dépenses croissantes, le budget de

---

Bruxelles, 6; VERGOUSTRAETE, I., 2005, 'ICT in de gerechtelijke wereld: het Phenix-project', dans *Managementhervormingen in Justitie*, eds. Roger Depré, Joris Plessers et Annie Hondeghem, Bruges, Die Keure, 184. L'objectif était aussi de simplifier un certain nombre de démarches administratives. Voir BOUCKAERT, B., 'De Toekomst van de Magistraat Bekeken Vanuit de Invalshoek van LDD', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *De Toekomst van de Belgische Rechterlijke Orde*, Bruges, Die Keure, 59. L'entreprise américaine Unisys a cependant perdu 11,5 millions d'euros en manquant ses objectifs. Voir : http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=G01GAON9 [consulté le 23 mars 2011].

[281] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.

[282] *Ibid*. ; DE GROOTE, B., 2005, *Overzicht van het burgerlijk recht,* Malines, Kluwer, 253.

[283] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.

[284] *Ibid*. ; Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.

[285] COMMISSION DE MODERNISATION DE L'ORDRE JUDICIAIRE, 2011, *Rechterlijke Orde: budget en uitdagingen voor de toekomst,* Bruxelles, Service Publique Fédéral Justice, 19.

[286] Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.

[287] COMMISSION DE MODERNISATION DE L'ORDRE JUDICIAIRE, 2011, *Rechterlijke Orde: budget en uitdagingen voor de toekomst,* Bruxelles, Service Publique Fédéral Justice, 10 ; VERVAEKE, G., SISCOT, J.M., et SLECHTEN, C., 2009, 'De toekomst van de magistratuur: capita selecta voor een 're-design' van de rechterlijke orde', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *De Toekomst Van De Belgische Rechterlijke Orde*, Bruges, Die Keure, 23-29.

[288] COMMISSION DE MODERNISATION DE L'ORDRE JUDICIAIRE, 2011, *Rechterlijke Orde: budget en uitdagingen voor de toekomst,* Bruxelles, Service Publique Fédéral Justice, 11.

formation reste nettement sous le seuil minimum imposé par les autorités publiques à l'ensemble des employeurs des secteurs privé et public.[289]

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du pouvoir judiciaire ?

Note : 100

La Constitution belge garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'indépendance des magistrats est garantie par les articles 152, 154 et 155 de la Constitution qui stipulent que les juges (1) sont nommés à vie ; (2) sont inamovibles ; (3) ne peuvent être déplacés sans leur consentement ; (4) bénéficient d'un traitement fixé par la loi ; et (5) ne peuvent accepter d'un gouvernement des fonctions salariées en cumul avec leur mission judiciaire.[290] L'article 147 de la Constitution institue la Cour de cassation. Toute modification de la Constitution requiert une majorité des deux tiers des voix exprimées au parlement, où au moins deux tiers des membres des assemblées sont présents. En d'autres termes, toucher aux acquis susmentionnés ne se fait pas si facilement.

L'article 151 de la Constitution établit une distinction entre les juges et les membres du ministère public. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre de la Justice d'arrêter des directives de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuites. L'article 143ter du Code judiciaire stipule que dans le cadre de ces directives, le ministre a l'obligation de demander l'avis du collège des procureurs-généraux. Cet avis n'est toutefois pas contraignant. Le collège se trouve sous l'autorité du ministre de la Justice.[291] Les magistrats de parquet font partie d'un corps hiérarchique, sont nommés et destitués par le Roi (donc par le gouvernement) et peuvent être déplacés.[292] Les magistrats de parquet ont l'obligation de suivre les ordres de leur chef de corps et de motiver leurs décisions auprès de leur chef hiérarchique.[293] Le ministre de la Justice peut aussi ordonner des poursuites mais ne peut les interdire. Ce lien hiérarchique implique que l'indépendance du ministère public est plutôt relative.[294]

Tant la magistrature assise que la magistrature debout sont nommées par le Roi (donc le ministre de la Justice) sur proposition de la Commission de nomination et de désignation du Conseil supérieur de la Justice (CSJ). En 1999, le CSJ a été créé notamment en vue de

[289] *Ibid*., 12.
[290] DE GROOTE, B., 2005, *Overzicht van het burgerlijk recht,* Malines, Kluwer, 253.
[291] Art. 143*bis*, Code judiciaire.
[292] Art. 153, Constitution.
[293] Art. 25 et 247 Code d'instruction criminelle.
[294] BOUCKAERT, B., 2009, 'De Toekomst van de Magistraat Bekeken Vanuit de Invalshoek van LDD', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *De Toekomst van de Belgische Rechterlijke Orde*, Bruges, Die Keure, 57.

rendre plus objectives les nominations et les promotions des magistrats, qui relevaient antérieurement du pouvoir exécutif. Le CSJ est composé d'un collège néerlandophone et d'un collège francophone.[295] Les commissions de nomination comprennent 14 membres, dont la moitié sont des magistrats et l'autre moitié des non-magistrats. Pour être nommé magistrat, il faut remplir un certain nombre de critères formels et réussir un examen. Par la suite, un dossier de nomination est constitué pour lequel l'avis de personnes et d'instances du milieu de travail du candidat est demandé : le chef de corps du lieu de nomination, le chef de corps du lieu de travail du candidat, et un représentant du barreau.[296] Le système de nominations actuel ne prévoit toutefois qu'une description générale de la fonction pour les chefs de corps, avec des critères de recrutement vagues, ce qui implique qu'ils peuvent être remplis très librement.[297] Mais l'élaboration de profils types pour évaluer les aptitudes et compétences des candidats chefs de corps représente néanmoins un pas dans la bonne direction. Mais pour les nominations de base et les premiers emplois, l'évaluation est entièrement libre.[298]

Indépendance (pratique)

Le pouvoir judiciaire remplit-il sa fonction sans subir d'interférences du pouvoir exécutif ou d'autres acteurs ?

Note : 50

Au CSJ il est reproché un manque d'ouverture et de transparence. Comme expliqué ci-dessus, les descriptifs de fonction sont extrêmement vagues, mais on critique également la façon dont le CSJ propose un candidat. Il lui est ainsi reproché de ne pas effectuer de réelles comparaisons, de négliger ou d'ignorer certains éléments de comparaison, en particulier ceux qui ne sont pas favorables au candidat proposé par le CSJ, d'ajouter des conditions d'accès, et de recourir à des suppositions, des formules de style, et des avis dépourvus d'esprit critique.[299] D'autres avancent en revanche qu'il n'est pas aisé de faire passer une nomination de nature politique à travers un comité de sélection de 14 personnes.[300]

[295] Le Conseil supérieur de la Justice se compose d'un collège néerlandophone et francophone représenté par 22 membres chacun. Chaque collège se compose de 11 magistrats et 11 non-magistrats. Le groupe des magistrats comprend des représentants de la magistrature assise et debout (tant au niveau du tribunal de première instance qu'au niveau de la cour) (Art. 259*bis*-1 §2, Code judiciaire) et le groupe des non-magistrats est représenté par des avocats, des professeurs et des experts (Art. 259*bis*-1 §3, Code judiciaire). Les magistrats sont élus par scrutin direct et anonyme, les non-magistrats sont nommés par le Sénat avec une majorité des deux tiers (Art. 259*bis*-2, Code judiciaire). La durée de leur mandat est de 4 ans renouvelable une fois (Art. 259*bis*-3, Code judiciaire).
[296] Art. 259*ter,* Code judiciaire.
[297] DE CORTE, R., 2005, 'Benoeming, aanwijzing en selectie vier jaar Hoge Raad voor de Justitie', dans STORME, M., *De Hoge Raad voor de Justitie na vier jaar gewogen*, Bruges, Die Keure, 55.
[298] *Ibid*., 54.
[299] *Ibid*., 55.
[300] Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.

De plus, les avis émis par le chef de corps et le bâtonnier jouent un rôle important. Il semblerait que certaines personnes formulent toujours des avis favorables, même pour se débarrasser d'une personne « gênante ».[301] Il est notoire que des personnes ayant reçu un avis moins favorable et même négatif ont été proposées. À titre d'exemple, l'avis d'un chef de corps selon lequel le candidat évalué maîtrisait très bien une matière donnée. Or, cette personne n'avait jamais travaillé sur cette matière et elle l'a d'ailleurs admis. Bien que l'avis au CSJ faisait état de ce fait, le CSJ a ignoré cet avis négatif et n'a tenu compte que de l'avis du chef de corps. On entend dire à nouveau que des accords seraient conclus au sein du comité de sélection.[302] Il arrive aussi que, malgré une enquête disciplinaire dont le CSJ était informé[303] et un avis négatif du président de la cour d'appel, une personne soit tout de même proposée par le CSJ en tant que président d'un tribunal du commerce.[304]

Les juges non-professionnels qui siègent dans des affaires commerciales et sociales méritent également notre attention. Ils ne doivent pas être juristes, et proviennent du monde des entreprises ou du milieu syndical où souvent ils continuent à exercer leur fonction. Leur tâche est d'assister les juges en les faisant bénéficier de leurs connaissances pratiques en matière d'économie (tribunaux de commerce) et de droit social (tribunaux/cours du travail).[305] Les candidats sont proposés par les organisations représentatives et sont nommés pour 5 ans (renouvelable une fois). Le CSJ a audité ces tribunaux suite à des problèmes au tribunal de commerce de Bruxelles. Il en ressort que tant la sélection que le contrôle des juges non professionnels et leurs cumuls poseraient problème.[306] L'étude révèle par ailleurs que les tribunaux de commerce ne seraient pas au courant des mandats exercés dans le privé par leurs juges non professionnels, et que, dans la grande majorité des tribunaux, ces juges ne doivent prévenir personne des nouveaux mandats qu'ils accepteraient dans le privé. Pourtant ces informations permettraient un meilleur contrôle sur d'éventuels conflits d'intérêts.[307] Jusqu'à récemment, il n'existait aucun modèle de curriculum vitae pour les juges en matière d'affaires commerciales et sociales. Une circulaire du 17 mars 2011 d'application à l'ensemble des juridictions, prévoit une procédure d'avis tout à fait nouvelle qui sera également utilisée dans d'autres secteurs professionnels. Elle prévoit notamment un modèle de curriculum standard sur lequel figurent aussi toutes les fonctions annexes ainsi que les données professionnelles du candidat-juge.[308]

Les deux personnes interviewées avancent que la magistrature peut fonctionner en toute indépendance.[309] Toutefois l'indépendance lors des jugements est mise à l'épreuve par la

[301] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.
[302] *Ibid*.
[303] Il convient de noter qu'une enquête en cours ne peut pas avoir d'incidence sur la carrière de la personne concernée. Cet exemple actuel est utilisé pour montrer que le CSJ propose même des personnes ayant eu un avis négatif.
[304] *Ibid.*
[305] Art. 81-85, Code judiciaire.
[306] http://www.csj.be/doc/reports/Verslag_audit_rechtbanken_koophandel16122010.pdf [consulté le 14 septembre 2011].
[307] 'Rechtbanken van koophandel in opspraak', *De Tijd*, 26 janvier 2011.
[308] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.
[309] *Ibid*.; Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.

pression de l'opinion publique[310] et celle des médias.[311] D'autres cas ont fait naître des suspicions d'ingérence, tels une lettre adressée par l'ancienne présidente du Sénat à un conseiller de la Cour d'Appel de Liège durant les délibérations dans une affaire de famille, ou les délibérations de la Cour d'Appel de Bruxelles concernant l'affaire Fortis.[312]

L'affaire Fortis[313] a entrainé la démission du Premier ministre et du ministre de la Justice en 2008, suite aux allégations de violations de la séparation des pouvoirs. Le cabinet du Premier ministre aurait fait pression sur la cour d'appel de Bruxelles. Une commission d'enquête parlementaire a été mise sur pied en janvier 2009. Elle a jugé que les contacts entre membres des cabinets ministériels et le parquet de Bruxelles avaient mis en péril le principe de la séparation des pouvoirs.[314] L'ingérence du pouvoir exécutif dans l'organisation et le contrôle du bon déroulement de la procédure judiciaire pourrait nuire à l'indépendance du pouvoir judiciaire.[315] La commission a en outre estimé que le détachement de magistrats de parquet dans les cabinets peut poser problème, en raison des canaux de contacts informels qui peuvent en découler.[316] Il est courant de détacher des membres du ministère public dans les cabinets. À ce jour, il n'existe pas de statut spécifique pour les magistrats détachés, ce qui ne facilite pas une gestion correcte des conflits d'intérêts.[317]

[310] JANSSENS, B., 2009, 'De toekomst van de magistratuur bekeken vanuit de invalshoek van de vrederechters', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *De Toekomst van de Belgische rechterlijke orde*, ed. Raf Van Ransbeeck, Bruges, Die Keure, 17-22.

[311] Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.

[312] MARCHANDISE, T., 2009, 'Quelques observations sur la justice et le pouvoir judiciaire', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *De Toekomst Van De Belgische Rechterlijke Orde*, Bruges, Die Keure, 109-113.

[313] Fortis était une grande banque belge et un géant européen qui eut de sérieux ennuis lors de la crise financière de 2008. Lors du rachat de Fortis par l'État belge et lors de sa vente finale à la banque française BNP Paribas, ses actionnaires ont vu leur capital s'évaporer. Sur ces faits, ils ont été devant le tribunal pour faire annuler la vente. Voir http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.1109285 [consulté le 14 septembre 2011].

[314] LANDUYT, R., JEHOLET, P.Y., LALIEUX, K., 18 mars 2009, *Parlementair onderzoek naar de eerbiediging van de Grondwet, in het bijzonder de scheiding der machten, en de wetten in het raam van de tegen de nv FORTIS ingestelde gerechtelijke procedures,* Bruxelles, Chambre des Représentants de Belgique, DOC 52 1711/007, 68.

[315] VERHERSTRAETEN, S., 2009, 'De Toekomst van de Magistratuur Bekeken Vanuit de Invalshoek van Cd&V', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *Toekomst Van De Belgische Rechterlijke Orde*, Bruges, Die Keure, 73.

[316] LANDUYT, R., JEHOLET, P.Y., LALIEUX, K., 18 mars 2009, *Parlementair onderzoek naar de eerbiediging van de Grondwet, in het bijzonder de scheiding der machten, en de wetten in het raam van de tegen de nv FORTIS ingestelde gerechtelijke procedures,* Bruxelles, Chambre des Représentants de Belgique, DOC 52 1711/007, 71.

[317] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux processus de décision au sein du pouvoir judiciaire ?

Note : 50

Pour l'analyse de la transparence de fonctionnement du pouvoir judiciaire, il est important de faire une distinction entre le SPF Justice et le pouvoir judiciaire. La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (cf. infra pilier « secteur public ») s'applique au SPF Justice mais ne concerne pas le pouvoir judiciaire.[318] Ainsi le SPF a l'obligation d'informer le public de ses actes. Les cours et les tribunaux doivent, conformément à l'article 340 du Code judiciaire, envoyer chaque année un rapport d'activité avant une date fixée au ministre de la Justice, dans lequel figurent les moyens logistiques, l'organisation, l'évolution des effectifs prévus et occupés, les statistiques, les structures de concertation, l'évolution des affaires en cours, de la charge de travail, du retard judiciaire et du retard dans les délibérations. Ce rapport est uniquement destiné au ministre de la Justice.

En ce qui concerne la façon dont le pouvoir judiciaire prend ses décisions, l'article 148 de la Constitution prévoit qu'un tribunal peut décider de siéger à huis clos quand la publicité de l'audience menace l'ordre public ou les bonnes mœurs mais que tout jugement doit être prononcé en audience publique.[319]

Le Code d'instruction criminelle stipule que le parquet est le principal responsable de la communication à propos des instructions criminelles[320] et peut, sous certaines conditions, transmettre en grande partie sa compétence de communication à la police. Avant d'engager une instruction criminelle, le ministère public doit obtenir l'accord du juge d'instruction. La liste des porte-parole du parquet peut être consultée en ligne. Le Code d'instruction criminelle (CIC) stipule en outre que le parquet ou la police (quand elle y est autorisée) peuvent communiquer des informations relatives aux instructions criminelles à la presse si l'intérêt public le requiert. Le porte-parole veille au respect de la présomption d'innocence, des droits de la défense du suspect ou du prévenu ainsi que des droits de la victime et des tiers, de la vie privée et de la dignité des personnes. Dans la mesure du possible, l'identité des personnes citées dans le dossier n'est pas communiquée.[321]

Des circulaires judiciaires rappellent régulièrement aux magistrats qu'ils ne peuvent communiquer avec la population, sauf sur leurs réquisitions (dans le cas des magistrats des parquets) ou leurs jugements ou arrêts (dans le cas des juges) prononcés en audience publique. Les magistrats ont un devoir de réserve et de discrétion. Il doit garantir leur indépendance et prévenir tout soupçon de partialité. Les magistrats qui souhaitent participer

[318] Art. 1 Loi du 11 Avril 1994 relative à la publicité de l'administration, M.B. 30 juin 1994.
[319] Art. 149, Constitution.
[320] Art. 28, alinéa 3, et Art. 57, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle.
[321] *Ibid*., Art. 28*quinquies*, alinéa 3, et Art. 57, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle.

à un débat sur un sujet d'ordre général doivent obtenir l'autorisation de leur chef de corps.[322] Le secret professionnel s'applique à toute déclaration que quelqu'un fait à une personne de confiance qui lui a été imposée (par exemple un magistrat) ou de son choix (par exemple un médecin). Les découvertes, conclusions et toutes informations dont la personne de confiance dispose dans le cadre de sa profession, sa fonction ou sa mission, relèvent aussi du secret professionnel.[323] Celui qui transmet des informations non autorisées à un journaliste (ou tout autre citoyen), se rend coupable de violation du secret professionnel.[324] D'autres catégories de fonctionnaires judiciaires sont aussi soumis au secret professionnel : les greffiers, les secrétaires des parquets, les huissiers de justice, le personnel des établissements pénitentiaires et les assistants stagiaires.[325] Des trois pouvoirs, le pouvoir judiciaire est le seul à ne pas avoir l'obligation de présenter une liste des mandats, fonctions et professions ni une déclaration de patrimoine.[326] Les magistrats ne peuvent pas être actifs dans une entreprise, mais bien dans une asbl. Par ailleurs, environ 700 magistrats professionnels siègent dans nombre de commissions.[327] Les nominations des magistrats de l'ordre judiciaire sont publiées au Moniteur Belge.

Transparence (pratique)

Les citoyens ont-ils effectivement accès aux informations relatives aux actes et décisions du pouvoir judiciaire ?

Note : 50

Le baromètre Justice 2010, qui se base sur un échantillon représentatif de 3.237 habitants de Belgique, révèle que 73% des personnes interrogées se déclarent plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout avec l'affirmation suivante : « La Justice donne suffisamment d'informations sur son fonctionnement ».[328]

Le SPF Justice publie néanmoins régulièrement des documents qui informent le citoyen sur le fonctionnement et l'organisation du judiciaire, et il publie aussi un rapport d'activité annuel. Le Bureau Permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail, qui relève de la compétence du Collège des procureurs généraux, publie une fois par an les statistiques des cours et des tribunaux sur son site web. Erdman et de Leval estiment que ces publications ne sont pas suffisamment connues et divulguées.[329] Outre les publications susmentionnées,

[322] http://www.pers-gerecht.be/document.php?document_id=57 [consulté le 12 avril 2011].
[323] *Ibid*.
[324] Art. 458, Code pénal.
[325] http://www.pers-gerecht.be/document.php?document_id=57 [consulté le 12 avril 2011].
[326] Proposition de loi modifiant, en ce qui concerne les juges et les officiers du ministère public, la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, Bruxelles, La Chambre des Représentants de Belgique, DOC 53 0042/001.
[327] http://www.s-p-a.be/artikel/mandaten-magistraten-onvoldoende-bekend/ [consulté le 12 avril 2011].
[328] GFK SIGNIFICANT, 2010, *Rapport Justitiebarometer 2010,* Bruxelles, Conseil Supérieur de la Justice, 13.
[329] ERDMAN, F., et DE LEVAL, G., 2004, *Justitiedialogen: Syntheseverslag opgemaakt op verzoek van Mevrouw Laurette Onkelinx, Vice-eerste Minister en Minister van Justitie,* Bruxelles, Service Public Fédéral Justice, 64.

les maisons de justice, les bureaux de renseignement des cours et des tribunaux, le barreau, le personnel de première ligne des greffes, des parquets et des autres services (bureau d'aide juridique, CPAS,...) fournissent des renseignements précis aux citoyens. Erdman et de Leval avancent toutefois que ces organisations ne forment pas un réseau efficace mais donnent plutôt lieu à une diversité telle que le citoyen ne trouve pas toujours l'information souhaitée.[330]

Les différentes institutions de l'ordre judiciaire, tels le Conseil supérieur de la Justice et le Conseil consultatif de la magistrature, disposent d'un site web par lequel ils informent le public sur leur fonctionnement et leurs activités. Le site web de la Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire présente le budget de l'ordre judiciaire. Par ailleurs, le SPF Justice dispose d'un site portail sur lequel les citoyens peuvent s'informer sur les plaintes, adresses judiciaires, sur les statistiques, les circulaires et la jurisprudence. Sur le site figurent également des liens vers le Moniteur Belge, Juridat et certaines institutions judiciaires. De plus, la plupart des cours et des tribunaux ont un site web où figure l'agenda des audiences, le mode d'organisation, et des informations complémentaires utiles au citoyen sur les procédures ou les institutions. Un site Internet central de la magistrature recouvrant l'ensemble du territoire belge n'existe pas encore, mais le ministère public a récemment (septembre 2011) lancé un tel projet. En raison de cette fragmentation et la diversité des organisations impliquées dans le fonctionnement de l'ordre judiciaire (SPF Justice, Régie des Bâtiments[331], Conseil supérieur de la Justice), il n'est pas simple de trouver rapidement la bonne information.

Concernant les décisions prises par le pouvoir judiciaire, une base de données, appelée Juridat, permet aux citoyens de retrouver la jurisprudence anonymisée. Les jugements et arrêts importants ne sont cependant pas disponibles immédiatement après leur prononcé.[332] Par ailleurs, les jugements et les arrêts continuent à être difficiles à lire et à comprendre.[333] Selon le baromètre Justice, 72% des répondants estiment que le langage juridique utilisé par les représentants de l'ordre judiciaire manque de clarté.[334] « *Le langage hermétique est celui du pouvoir* ».[335] Retrouver des informations sur la révocation et la nomination des magistrats n'est pas facile. Malgré leur publication dans le Moniteur Belge, il est plus probable que le public soit informé via la presse sur les révocations ou les suspensions des magistrats.

---

[330] *Ibid*., 65.

[331] Si l'on souhaite, par exemple, obtenir des informations sur l'investissement dans les règles de sécurité des bâtiments (suite à une évasion de prisonnier ou à un incident de cocktail molotov), il en est de la responsabilité de la Régie des Bâtiments.

[332] VOETS, F., 2009, 'Communicatie meer dan Woordvoerders alleen', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *De Toekomst Van De Belgische Rechterlijke Orde*, Bruges, Die Keure, 87.

[333] VAN RANSBEECK, R., 2009, 'Inleiding-Situering', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *De Toekomst Van De Belgische Rechterlijke Orde*, Bruges, Die Keure, 3-13.

[334] GFK SIGNIFICANT, 2010, *Rapport Justitiebarometer 2010,* Bruxelles, Conseil Supérieur de la Justice, 25.

[335] Traduction libre de ERDMAN, F., et DE LEVAL, G., 2004, *Justitiedialogen: Syntheseverslag opgemaakt op verzoek van Mevrouw Laurette Onkelinx, Vice-eerste Minister en Minister van Justitie,* Bruxelles, Service Public Fédéral Justice, 71.

Obligation de rendre compte (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le pouvoir judiciaire réponde de ses actes et de ses décisions ?

Note : 100

L'article 149 de la Constitution prévoit que les jugements et les arrêts doivent être motivés, ce qui signifie que les juges et les conseillers doivent exposer les faits dans leurs décisions en précisant la qualification des faits, les règles juridiques d'application,… Si le juge ou le conseiller ne motive pas son jugement ou son arrêt, le jugement peut être cassé par la Cour de cassation et être renvoyé vers une autre juridiction, qui devra à nouveau statuer sur le fond de l'affaire.

L'article 410 du Code judiciaire offre la possibilité au citoyen de déposer une plainte contre des magistrats appartenant à l'ordre judiciaire. Ladite plainte doit être adressée à l'autorité disciplinaire dont le magistrat concerné relève. Mais l'ordre judiciaire compte de nombreuses autorités disciplinaires. Ainsi, le premier président de la Cour de cassation est compétent en matière des cours d'appel, alors que les magistrats du tribunal de première instance relèvent du président dudit tribunal. En d'autres termes, il n'y a pas d'organisation centrale qui soit compétente pour traiter des plaintes déposées contre les magistrats. Pour les plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire par contre, il existe un tel organe, à savoir le Conseil supérieur de la Justice (CSJ).[336]

De même, il n'existe aucun organe central de sanction, ce qui implique à nouveau que différentes autorités disciplinaires sont compétentes.[337] Une sanction disciplinaire peut être imposée à qui manque aux devoirs de sa charge ou nuit par son comportement à la dignité de sa fonction.[338] Elle peut aller de l'avertissement à la révocation.[339] La procédure disciplinaire est décrite dans les articles 417 à 427 du Code judiciaire. Lorsqu'une procédure disciplinaire est lancée, l'autorité compétente en informe le ministre de la Justice. Il existe un Conseil national de discipline qui examine les faits de nature à entraîner une sanction disciplinaire lourde et émet un avis non-contraignant sur la sanction à imposer. Les magistrats ont le droit d'interjeter appel contre une sanction disciplinaire. Les magistrats qui ont commis une infraction dans le cadre ou en dehors de leur fonction, sont poursuivis comme tout autre citoyen en Belgique.[340]

L'article 259*nonies* du Code judiciaire (CJ) stipule que les magistrats sont soumis à une évaluation écrite et motivée. L'évaluation concerne la façon d'exercer la fonction, et exclut le contenu des décisions juridiques. Si lors d'une évaluation un magistrat obtient la mention « insuffisant », celle-ci entraîne la retenue pendant six mois des dernières majorations

[336] Art. 151§3, Constitution et Art. 259*bis* §3, Code judiciaire.
[337] Art. 412, Code judiciaire.
[338] Art. 404, Code judiciaire.
[339] Art. 405, Code judiciaire.
[340] Art. 479- 503*bis,* Code d'instruction criminelle.

triennales et le magistrat fera l'objet tous les six mois d'une nouvelle évaluation jusqu'à l'obtention de la mention « bien », et l'arrêt des mesures.[341]

Obligation de rendre compte (pratique)

Le pouvoir judiciaire rend-il compte et répond-il effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Note : 50

Étant donné que la Cour de cassation a le pouvoir de casser un jugement ou un arrêt en raison d'une motivation insuffisante ou inexistante, les juges et les conseillers respectent l'obligation formelle de motivation. Vu le contenu de la motivation, de l'exposé des faits, de leur qualification etc., il se peut que le justiciable rencontre des difficultés à les comprendre. Comme déjà mentionné, le jargon utilisé constitue souvent un problème. La Chambre des représentants de Belgique a ainsi récemment lancé une initiative visant à rendre le langage juridique davantage intelligible.[342]

La possibilité de porter plainte contre des magistrats ou contre le fonctionnement de l'ordre judiciaire est entravée par la dispersion des instances dont les citoyens supposent qu'elles ont une compétence à cet égard.[343] Même si, par le biais de la création du CSJ, on visait à rassembler les différentes plaintes et à confier au CSJ de rendre compte au parlement à ce propos, le législateur a maintenu le chef du service comme responsable du traitement des plaintes portant sur le fonctionnement de son service. Il n'a pas été prévu que le responsable doive informer le CSJ de l'existence ou du traitement de la plainte.[344] Le CSJ est mal connu du public[345] et n'a pas de compétences disciplinaires. Le plaignant ne sait dès lors souvent pas à qui s'adresser. En outre, il n'y a pas de traitement uniformisé des plaintes. Certains magistrats prennent le traitement de la plainte au sérieux, d'autres pas.[346] De plus, l'indépendance des autorités responsables du traitement des plaintes pose question étant donné les liens souvent étroits avec ceux qui font l'objet de la plainte.[347]

[341] Art. 360, Code judiciaire.
[342] GIET, T., 9 août 2010, *Proposition de loi modifiant l'article 43 du Code judiciaire, en vue de simplifier le langage judiciaire*, Bruxelles, Chambre des Représentants de Belgique, 2003, Doc 53 0084/001.
[343] VANDE WALLE, G., 2008, 'Klachtenmanagement voor justitie: op zoek naar het evenwicht tussen controle en klantgerichtheid', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 41, 233-246, 2.
[344] *Ibid*., 4.
[345] *Ibid*., 5 ; Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.
[346] VANDE WALLE, G., 2008, 'Klachtenmanagement voor justitie: op zoek naar het evenwicht tussen controle en klantgerichtheid', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 41, 233-246.
[347] ERDMAN, F. et DE LEVAL, G., 2004, *Justitiedialogen: Syntheseverslag opgemaakt op verzoek van Mevrouw Laurette Onkelinx, Vice-eerste Minister en Minister van Justitie,* Bruxelles, Service Public Fédéral Justice, 52.

Bien que la procédure disciplinaire soit très détaillée, elle ne fonctionne pas.[348] Tant la procédure que l'autorité disciplinaire que la loi a désignée s'avèrent inadéquates.[349] Le fait que le droit disciplinaire soit surtout exercé par le chef de corps en constitue la plus grande faille. Celui-ci non seulement travaille en étroite collaboration avec les personnes soumises à son autorité disciplinaire, et dès lors aura tendance à hésiter à engager une enquête,[350] mais il est en même temps, pour les cas moins importants, celui qui ordonne l'enquête disciplinaire, l'effectue et prend la décision finale.[351] C'est pourquoi le Conseil consultatif de la magistrature a recommandé de créer un vrai tribunal disciplinaire qui garantisse une distance suffisante entre le tribunal disciplinaire et l'accusé.[352] L'ancien ministre de la Justice De Clerck avait lancé plusieurs initiatives à cette fin, mais au moment où nous écrivons ces lignes, rien n'a été concrétisé.

Le chef de corps joue également un rôle important dans l'évaluation des magistrats. Il est celui qui en prend l'initiative. Qu'une évaluation ait effectivement lieu dépend à nouveau du chef de corps.[353]

Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité du pouvoir judiciaire ?

Note : 75

Le contrôle du pouvoir judiciaire est dans les mains de divers organes. Une distinction peut être faite entre d'une part, le contrôle interne prévu par les articles 398 à 403 du Code judiciaire qui organisent la hiérarchie et la surveillance, et d'autre part, le contrôle externe qui est exercé par le ministère public. Le ministère public veille au bon fonctionnement de l'administration judiciaire[354] et est à son tour placé sous le contrôle disciplinaire du ministre de la Justice.[355] Outre cela, le CSJ contrôle le fonctionnement général de l'ordre judiciaire. Il se base sur les rapports annuels établis par les autorités judiciaires, le baromètre Justice, les plaintes déposées par les citoyens, et utilise des moyens de contrôle spécifiques, à savoir

[348] Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.
[349] VERHERSTRAETEN, S., 2009, 'De Toekomst van de Magistratuur Bekeken Vanuit de Invalshoek van Cd&V', dans VAN RANSBEECK, R., *Toekomst Van De Belgische Rechterlijke Orde*, Bruges, Die Keure, 74.
[350] Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril. 2011; Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.
[351] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.
[352] CONSEIL CONSULTATIF DE LA MAGISTRATURE, 2010, *Advies van de Adviesraad van de Magistratuur Betreffende Tucht voor de Magistraten van de Rechterlijke Orde,* Bruxelles, Conseil consultatif de la magistrature, 5.
[353] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.
[354] Art. 140, Constitution.
[355] Art. 400, Code judiciaire.

l'audit externe et l'enquête particulière.[356] Ce contrôle général vise à responsabiliser les chefs de corps et à optimiser la législation.[357]

En vue de préserver l'intégrité des magistrats, l'article 155 de la Constitution leur interdit d'accepter une fonction rémunérée par un gouvernement. Les fonctions de l'ordre judiciaire sont donc incompatibles avec l'exercice d'un mandat public conféré par élection, avec toute fonction ou charge publique rémunérée, qu'elle soit politique ou administrative, avec les charges de notaire ou d'huissier de justice, avec la profession d'avocat, et avec l'état de militaire ou d'ecclésiastique.[358] Ces fonctions, lorsqu'elles sont exercées dans un tribunal du travail, sont également incompatibles avec une fonction tant dans une organisation qui représente des travailleurs, indépendants ou employeurs, que dans un organisme qui intervient dans la mise en œuvre de la législation en matière de sécurité sociale. L'article 294 du Code judiciaire prévoit toutefois des exceptions : les magistrats peuvent exercer les fonctions de professeur, chargé de cours, assistant dans les établissements d'enseignement ou membres d'un jury d'examen, et peuvent, moyennant l'autorisation du Roi, participer à une commission, un conseil ou comité consultatif ou, en vertu d'un mandat spécial, à la gestion ou au contrôle d'un organisme public, pour autant que le nombre des charges ou fonctions rémunérées soit limité à deux et que l'ensemble de leur rémunération ne soit pas supérieur au dixième du traitement brut annuel de la fonction principale dans l'ordre judiciaire. Les membres des cours, tribunaux, parquets et greffes ne peuvent, soit personnellement, soit par personne interposée, exercer aucune forme de commerce, ni être agent d'affaires, ni participer à la direction, à l'administration ou à la surveillance de sociétés commerciales, d'établissements industriels ou commerciaux.[359]

Les articles 246 à 249 du Code pénal (CP) prévoient les cas de corruptions passive et active des personnes qui exercent une fonction publique. L'article 249 du Code pénal concerne spécifiquement les membres de l'ordre judiciaire.

Il n'existe pas de code déontologique pour la magistrature.[360] On travaille actuellement à l'élaboration d'un certain nombre de directives qui sont attendues pour septembre 2012.[361] Celles-ci pourraient comprendre des dispositions indiquant si un magistrat démissionnaire peut ou non exercer une fonction dans le monde des entreprises.

Il y a douze motifs pour lesquels les citoyens peuvent réclamer la récusation d'un magistrat.[362] Par ailleurs, le juge est tenu de s'abstenir volontairement en cas de risque de

[356] DE RIEMAECKER, X., 2009, 'De werkingsprocessen en de modernisering van de magistratuur', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *De Toekomst van de Belgische rechterlijke orde*, Bruges, Die Keure, 39.
[357] DE CLERCK, S., 2009, *Het Gerechtelijk landschap. Naar een nieuwe architectuur voor Justitie. Oriëntatienota,* Bruxelles, Service Public Fédéral Justice.
[358] Art. 293, Code judiciaire.
[359] Art. 299, Code judiciaire.
[360] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.
[361] Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.
[362] Art. 828 et Art. 832, Code judiciaire.

conflit d'intérêts.[363] Si la récusation est rejetée, le magistrat peut, s'il échet, demander des dommages et intérêts.[364] Cela suppose qu'il s'abstienne par la suite de siéger en la cause.

Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité du pouvoir judiciaire est-elle garantie ?

Note : 50

Il y a des mécanismes de contrôle, mais sont-ils effectifs ? Le rôle important du ministère public dans l'affaire Fortis a mené à se demander s'il convient que cet organe continue à exercer le contrôle sur le bon fonctionnement de l'administration de la Justice ? Surtout lorsque l'une des parties concernées est l'État belge.[365] Peut-on à la fois être contrôleur et partie prenante ?

Les règles d'interdiction relatives à la prise d'intérêt sont sanctionnées pénalement. Si un acte n'est pas suffisamment grave pour faire l'objet de poursuites pénales ou n'est pas délictueux mais est inacceptable d'un point de vue déontologique, une procédure disciplinaire peut être engagée. Elle n'est toutefois pas facile à engager car il faut des preuves.[366] L'autorité de tutelle a le devoir de contrôler les activités des membres de l'ordre judiciaire. L'impression se dégage que ces mécanismes de contrôle sont peu opérationnels. Il y a très peu d'affaires disciplinaires, et on pourrait donc en conclure qu'il n'y a pas de problèmes du côté de la Justice.[367] On observe toutefois qu'il y a des problèmes mais qu'on n'intervient pas toujours.[368] Citons à titre d'exemple une procédure disciplinaire engagée devant la cour d'appel de Bruxelles qui a failli ne pas être suivie d'effet.[369] Soulignons ici à nouveau les relations difficiles entre les autorités qui exercent le contrôle et le magistrat individuel avec lequel on travaille en étroite collaboration.

Il n'y a pas (encore) de code de déontologie, alors qu'un tel code peut être nécessaire aux jeunes magistrats.[370] Toutefois, des cours abordant notamment les thèmes de l'indépendance et de l'intégrité sont offerts aux magistrats dans le cadre de la formation permanente.

---

[363] Art. 831, Code judiciaire.
[364] Art. 840, Code judiciaire.
[365] VERHERSTRAETEN, S., 'De Toekomst van de Magistratuur Bekeken Vanuit de Invalshoek van Cd&V', dans VAN RANSBEECK, R., (ed.), *Toekomst Van De Belgische Rechterlijke Orde*, Bruges, Die Keure, 74.
[366] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.
[367] *Ibid*.; Interview avec Nadia De Vroede, Présidente du Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles, 4 avril 2011.
[368] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.
[369] LANDUYT, R., (et al.), 18 mars 2009, *Parlementair onderzoek naar de eerbiediging van de Grondwet, in het bijzonder de scheiding der machten, en de wetten in het raam van de tegen de nv FORTIS ingestelde gerechtelijke procedures,* Bruxelles, Chambre des Représentants de Belgique, DOC 52 1711/007, 74.
[370] Interview avec Anita Harrewyn, Premier Avocat Général, Gand, 4 avril 2011.

Les citoyens et les organisations indépendantes peuvent exercer un contrôle sur le bon fonctionnement de l'ordre judiciaire uniquement par le biais du Conseil supérieur de la Justice, où siègent 44 membres dont 22 non-magistrats.[371] En raison du rôle du CSJ dans la nomination et la promotion des magistrats, la loi a prévu des mesures pour tenter de contrer la politisation. Ainsi, l'article 259bis-3 du Code judiciaire prévoit des cas d'incompatibilité, tels une charge publique de nature politique ou un mandat public conféré par voie d'élection. Par ailleurs, le règlement d'ordre intérieur du CSJ accorde de l'attention aux incompatibilités et à la déontologie.[372] Ses articles 32 et 33 précisent comment un membre du CSJ doit agir en cas de conflit d'intérêts, l'article 34 porte sur l'indépendance, et les articles 36-37 traitent de l'importance des obligations déontologiques.

RÔLE

Contrôle du pouvoir exécutif (cadre légal)

Le pouvoir judiciaire exerce-t-il un contrôle effectif sur le pouvoir exécutif ?

Note : 75

En Belgique, le pouvoir judiciaire n'a pas un rôle proactif dans le contrôle sur le pouvoir exécutif, vu les limitations qui lui sont imposées par la séparation des pouvoirs.[373] Le pouvoir judiciaire ne se prononce pas sur des décisions et des options politiques. Cependant, un avis peut être émis par certains de ses organes, tels le Conseil supérieur de la Justice et le Conseil consultatif de la magistrature. Ceux-ci interviennent d'ailleurs uniquement en cas de non-respect de la loi. En Belgique, le contrôle sur le pourvoir exécutif est exercé par le pouvoir législatif, le parlement.

Des décisions prises par le pouvoir exécutif peuvent être contestées devant une juridiction administrative qui ne relève pas du pouvoir judiciaire, et à laquelle un rôle particulier a été accordé dans la Constitution, à savoir le Conseil d'État. Le Conseil d'État[374] est la juridiction administrative suprême et est constitué de deux sections. La section législation conseille les pouvoirs législatif et exécutif sur les projets et propositions de lois, décrets, ordonnances et arrêtés réglementaires. Dans certains cas il est obligatoire de demander son avis. Mais ces avis ne sont pas contraignants. La section du contentieux administratif statue sous forme d'arrêts sur les recours en annulation d'actes, décisions et règlements des autorités administratives (par exemple, un refus de permis de construire ou la nomination d'un médiateur). Cette section protège donc le citoyen contre des décisions des autorités qui seraient illégales. Il n'y a pas d'instance d'appel contre les jugements du Conseil d'État. Le Conseil d'État est composé de 44 membres nommés à vie. L'article 70 des lois coordonnées énumère les conditions de nomination. La population est bien au courant de la possibilité de demander la suspension ou l'annulation des décisions administratives, car les médias y

[371] Art. 259*bis*-1, Code judiciaire.
[372] http://www.csj.be/FR/index.htm [consulté le 24 octobre 2011].
[373] *Ibid*.
[374] Art. 160-161, Constitution.

accordent suffisamment d'attention. Les arrêts du Conseil d'État ne doivent pas être publiés par voie officielle. Leur publication sur le site Internet a dès lors un caractère quasi officiel.

Dans le cadre de l'examen de son efficacité, nous constatons que le Conseil d'État décide plutôt lentement, et qu'il ne peut pas introduire suffisamment de subtilité dans ses décisions. La compétence du Conseil d'État se limite en effet à l'annulation de décisions. La récente décision du Conseil d'État d'annuler, après 4 ans, le permis de construire d'une ligne de tramway, alors que les travaux étaient presque achevés, est une illustration récente de ces faiblesses. Le Conseil a non seulement beaucoup tardé avant de prendre sa décision, mais le plaignant n'avait même pas demandé l'annulation du permis de construire.[375]

Lutte judiciaire contre la corruption (pratique)

De quelle manière le pouvoir judiciaire sanctionne-t-il les affaires de corruption ?

Note : 50

Depuis quelques années, le Collège des procureurs généraux dispose d'une banque de données qui est censée comprendre l'ensemble des jugements pour corruption. Mais cette banque de données est incomplète et ne peut être consultée par le public.[376] En outre, les cas de corruption sont souvent liés à d'autres délits, et ils sont aussi difficiles à prouver. De ce fait, les auteurs de délits de corruption seront, pour des raisons liées aux techniques de poursuites, souvent poursuivis pour d'autres délits dont les preuves peuvent être plus facilement obtenues (par exemple pour des faux en écriture). Ceci complique non seulement la collecte des informations qui alimentent les banques de données, mais aussi leur analyse. Des cas sont régulièrement portés devant la justice, où le ministère public n'arrive pas à rassembler suffisamment de preuves pour condamner le prévenu. Une rapide recherche sur Internet nous apprend qu'en 2007 douze agents auxiliaires ont été condamnés pour corruption, en 2008 un haut fonctionnaire du fisc et un politicien, en 2010 un haut fonctionnaire de police et deux politiciens. Par ailleurs, une vaste enquête est en cours sur de la corruption présumée au sein de la Police fédérale.[377] Le GRECO[378] considère que le nombre de condamnations pour corruption est peu élevé en Belgique.[379]

[375] http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=GS539T1A9 [consulté le 31 août 2011].
[376] Interview avec Alain Luyckx, Chef de l'Office Central pour la Répression de la Corruption, interview téléphonique, 24 août 2011.
[377] Ceci n'est pas une énumération exhaustive mais sert uniquement d'illustration. Voir : http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=DMF24042007_136 [consulté le 31 août 2011] ; http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/479674/2008/11/07/Bingokoning-Willy-Michiels-veroordeeld-voor-corruptie.dhtml [consulté le 31 août 2011] ; http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=FQ2VQDA3 [consulté le 31 août 2011] ; http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/1214404/2011/01/28/Politie-verdacht-van-corruptie-en-privegebruik-van-helikopters.dhtml [Consulté le 31 août 2011].
[378] Group of States against Corruption
[379] http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)8_Belgium_One_NL.pdf [consulté le 31 août 2011].

À nouveau, et en partie en raison de la séparation des pouvoirs, le pouvoir judiciaire n'intervient pas de manière proactive pour proposer des réformes anticorruption, excepté ses avis relatifs au fonctionnement interne de l'ordre judiciaire (droit disciplinaire).

8.4. Secteur public

RÉSUMÉ

L'analyse basée sur les trois dimensions et les différents indicateurs a montré que le fonctionnement du secteur public présente à la fois des points faibles et des points forts. Il y a, par exemple, un cadre réglementaire et législatif bien développé pour promouvoir l'intégrité, la transparence et la redevabilité des fonctionnaires fédéraux. La création du Bureau d'éthique et de déontologie administratives, l'introduction d'un système de mandat pour les hauts fonctionnaires, la législation concernant la transparence administrative, la législation concernant les services d'audit interne et les systèmes de gestion internes, la déclaration de patrimoine obligatoire pour les mandataires et les dispositions anticorruption spécifiques sont autant d'exemples d'initiatives législatives ou réglementaires qui ont été prises ces dernières années. Dans l'ensemble, la mise en œuvre et la coordination laissent encore fortement à désirer. En ce qui concerne le premier problème, l'analyse montre que la mise en œuvre de ces instruments est encore souvent déficiente. C'est ainsi qu'en ce moment les services d'audit interne du gouvernement fédéral ne fonctionnent pas encore réellement et que des problèmes surgissent dans l'attribution des marchés publics. Le deuxième problème important est celui du manque de coordination. Les acteurs actuels (entre autres le Bureau d'éthique et de déontologie administratives, l'Inspection des finances, la Cour des comptes, les autorités disciplinaires, etc.) consentent d'importants efforts, chacun dans leur propre domaine, mais on ne peut pas encore parler d'une politique d'intégrité (ou d'anticorruption) véritablement intégrée, avec une large assise et une vision précise. Enfin, il manque encore, au niveau fédéral, certaines fonctions importantes telles qu'un dispositif d'alerte professionnelle et un acteur disposant de compétences d'enquête administrative.

Secteur public			
Résultat global du pilier: 54/100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité **67/100**	Ressources	N/A	75
	Indépendance	75	50
Gouvernance **63/100**	Transparence	75	50
	Obligation de rendre compte	75	25
	Intégrité	100	50
Rôle **33/100**	Sensibilisation du public	25	
	Coopération avec les institutions publiques, les ONG et les organismes privés dans la prévention de/la lutte contre la corruption	25	
	Réduction des risques de corruption en assurant l'intégrité des marchés publics	50	

STRUCTURE ET ORGANISATION

Transparency International[380] décrit le secteur public comme suit : « *administrative bodies that deliver goods and services by and for the government* ». Comme on l'a déjà indiqué, la Belgique est un État fédéral dont les compétences sont réparties entre différents niveaux de pouvoir politique. Dans ce chapitre, l'accent portera sur le niveau fédéral.

Le secteur public belge comprend, au niveau fédéral, en premier lieu les Services publics fédéraux (SPF), qui se composent de services horizontaux et verticaux. Cette structure découle de la dernière grande réforme des structures de l'administration fédérale, à savoir la réforme Copernic, qui a rebaptisé les ministères traditionnels en services publics fédéraux. Les services publics verticaux sont dirigés par le ministre du domaine concerné et se composent d'un conseil stratégique, d'un comité de direction, d'une cellule stratégique, de services d'encadrement et d'une ou plusieurs directions générales. Le SPF Intérieur et le SPF Justice sont des exemples de services publics verticaux. Les quatre services publics horizontaux soutiennent et coordonnent les services publics verticaux pour les domaines

[380] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010, *National integrity assessment toolkit: annex 1*, Berlin, Transparency International.

concernés. Il s'agit du SPF Chancellerie du Premier ministre, du SPF Personnel et Organisation, du SPF Budget et Contrôle de la gestion et du SPF Technologie de l'Information et de la Communication. Enfin, il y a les Services publics de programmation (SPP) qui œuvrent au niveau d'importants thèmes sociaux qui recoupent les différents services fédéraux.[381] Un exemple en est le Service public fédéral de programmation Protection des consommateurs. Les institutions fédérales scientifiques, les institutions d'utilité publique et les institutions de sécurité sociale appartiennent aussi au secteur public, dans la mesure où elles sont liées à un ou plusieurs services publics de programmation.[382] Les institutions scientifiques dont, par exemple, les Musées royaux des beaux-arts et la Bibliothèque royale sont des institutions scientifiques ou culturelles financées par le gouvernement fédéral, qui ne sont pas communautarisées et qui sont placées sous le contrôle du SPP Politique scientifique.[383] Le Bureau du Plan et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire sont des exemples d'institutions d'utilité publique. Les institutions de sécurité sociale, dont l'Office national de l'emploi et l'Office national des pensions, ont chacune une tâche spécifique dans la politique de la sécurité sociale. En janvier 2011, il y avait selon Pdata, l'outil de données mis en place par le SPF Personnel & Organisation, 82.457 personnes employées par les services administratifs fédéraux : 62.683 statutaires et 19.774 contractuels.[384]

Le recrutement statutaire a été arrêté pour la première fois dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut du fonctionnaire de l'État[385], appelé aussi le statut « Camu », qui a été depuis profondément modifié et complété au moyen d'arrêtés successifs.[386] Le recrutement statutaire implique que les droits et les devoirs des fonctionnaires ne sont pas consignés dans un contrat mais dans un statut. Cela signifie que ces droits et devoirs sont en principe réglementaires et arrêtés unilatéralement par l'État.[387] L'engagement contractuel n'est, en principe, possible que dans des cas exceptionnels, stipulés par la loi.[388] Un engagement contractuel est, en principe, fondé sur la liberté contractuelle des parties (employeur et employé). Dans ce cas, les droits et les devoirs des deux parties ne sont pas imposés unilatéralement par l'État mais fixés par consentement mutuel.[389] Il apparaît toutefois, dans

[381] DEPRE, R., et PARYS, M., 2005, 'De virtuele matrix als organisatieconcept', dans HONDEGHEM, A., et DEPRE, R., (eds.), *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Bruges, Vanden Broele, 128-131.

[382] http://www.fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/administration_federale/apercu_des_organisations_federales/ [consulté le 1er avril 2011].

[383] HONDEGHEM, A., 2011, 'De Federale Overheid' in HONDEGHEM, A., (et al.), *Handboek Bestuurskunde,* Bruges, Vanden Broele, 115.

[384] http://www.pdata.be/start/tab_stat_form_dyn.php?pagetitle=menu19 [consulté le 1er avril 2011].

[385] AR 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, M.B., 8 octobre 1937.

[386] MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., et VANDE LANOTTE, J., 2009, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Malines, Kluwer, 249.

[387] *Ibid*.

[388] Art. 4 loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, M.B., 14 août 1993) ; Art. 2 AR 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, M.B., 9 janvier 2001.

[389] CLEYMAET, I., VANDAMME, S., VANDERSCHOT K., et HUBEAU, B., 2010, *Praktisch administratief recht*, Anvers, De Boeck, 94.

la pratique, que de plus en plus d'employés sont engagés sur base d'un contrat de travail. Dans certaines organisations administratives, les contractuels sont même en grande majorité.[390]

CAPACITÉ

Ressources (pratique)

Le secteur public dispose-t-il des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

Note : 75

En ce qui concerne les ressources financières, nous constatons que, dans l'ensemble, le secteur public est bien financé. Il faut toutefois noter que ces dernières années, suite à la crise financière, les finances publiques ont fortement diminué. Le solde primaire (la différence entre les recettes et les dépenses sans charges d'intérêt) a en effet été positif jusqu'en 2008, à savoir 6.745 millions d'euros, mais il est négatif depuis 2009, à savoir un solde de -2.674 millions d'euros.[391] Cette diminution s'accompagne d'une réduction du nombre de fonctionnaires dans les services administratifs fédéraux. En 2008 ce nombre était encore de 61.531, alors qu'en janvier 2011 on comptait 60.536 fonctionnaires au sein des services publics fédéraux.[392] Le tableau 8.4.1 donne un aperçu des effectifs des différents services publics fédéraux en janvier 2011, selon Pdata.[393]

[390] JANVIER, R. 2007, 'Tuchtregime voor contractanten in overheidsdienst: een (des)illusie?' dans LUST, S., et LUYPAERS, P., (eds.), *Tucht en deontologie: (in)effectiviteit van het tuchtrecht ter handhaving van de waardigheid van het ambt*, Bruges, Die Keure, 65.

[391] HONDEGHEM, A., 'De Federale Overheid' dans HONDEGHEM, A., (et al.), *Handboek Bestuurskunde,* Bruges, Vanden Broele, 2011 ; http://www.nbb.be/belgostat/GlobalDispatcher?TARGET=/TreeviewLinker&rowID=1772&prop=treeview&action=open&Lang=N#1772 [consulté le 26 août 2011].

[392] http://www.pdata.be/start/tab_stat_form_dyn.php?pagetitle=menu19 [consulté le 1er avril 2011].

[393] http://www.pdata.be/start/tab_stat_form_dyn.php?pagetitle=menu19 [consulté le 1er avril 2011].

Gouvernement fédéral	Effectifs (janvier 2011)
Services publics fédéraux	60.536 73,4%
Institutions scientifiques	3.166 3,8%
Institutions d'utilité publique	4.480 5,4%
Institutions de sécurité sociale	14.275 17,3%
Total :	82.457 100%

Tableau 8.4.1. Statistiques administration publique fédérale [394]

Nous constatons qu'en moyenne 73% des fonctionnaires qui travaillent pour les services publics fédéraux (dans leur totalité) sont actifs dans les services principaux et 17,3% dans les institutions de sécurité sociale. Moins de 10% des fonctionnaires fédéraux travaillent dans les institutions d'utilité publique (5,4%) et les institutions scientifiques (3,8%).[395]

Le salaire des fonctionnaires de l'administration fédérale a été fortement modifié par la réforme Copernic. C'est ainsi que les salaires des hauts fonctionnaires ont été plus que doublés. La figure 8.4.1. illustre cette augmentation. Cette évolution a creusé les différences de salaires au sein de l'administration.[396]

[394] *Ibid.*
[395] *Ibid.*
[396] PETERS, G., et BRANS, M., *Rewards for high public office in Europe and the US*, Londres, Routledge, à paraître, 9.

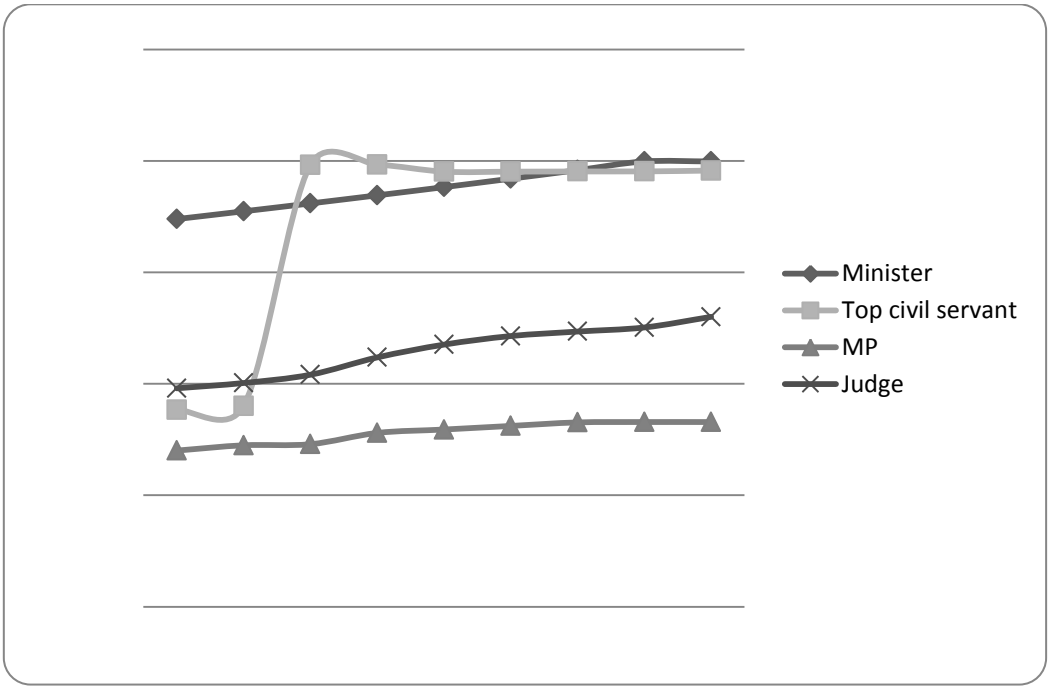


Figure 8.4.1. Différences de salaire 2000-2008 (salaires nominaux annuels en euros, y compris les allocations de vacances et les primes de fin d'année)[397]

L'analyse montre aussi que le salaire des fonctionnaires fédéraux, tant statutaires que contractuels, est suffisant pour assurer un niveau de vie adéquat. Selon une brochure du SPF Personnel et Organisation[398], le traitement varie entre 1.229,95 euros pour la catégorie la plus basse et 4.081,12 euros nets par mois pour la catégorie de fonctionnaires la plus élevée, en fonction de la classe.[399] Le montant net correspond au montant brut après déduction des cotisations sociales, du précompte professionnel et de la cotisation spéciale de sécurité sociale.[400] Tous les montants ont été adaptés suite à l'indexation du mois d'octobre 2010 (coefficient : 1,5157). En outre, on peut recevoir, dans certaines conditions, des allocations et des primes réparties en deux catégories : les allocations sociales, telles que les allocations familiales et l'allocation de vacances, et des allocations liées aux compétences, par exemple pour les fonctionnaires qui ont suivi avec succès une formation certifiée et pour les fonctionnaires bilingues.

[397] PETERS, G., et BRANS, M., *Rewards for high public office in Europe and the US*, Londres, Routledge, à paraître, 10.
[398] http://www.fedweb.belgium.be/nl/binaries/Brochure%20Emploi%20Admin%20N%202010_tcm120-9411.pdf [consulté le 29 octobre 2011].
[399] Ces deux montants représentent la rémunération nette par mois sans ancienneté, applicable pour les fonctionnaires statutaires (célibataire, sans personne à charge), le 1er octobre 2010.
[400] *Ibid*.

Indépendance (cadre légal)

Le secteur public dispose-t-il des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

Note : 75

L'indépendance des fonctionnaires fédéraux est garantie par le statut Camu qui prévoit le « système de mérites ».[401] Ce système implique que les fonctionnaires ne doivent être engagés et promus que sur la base de leurs compétences. Ainsi, la nomination des fonctionnaires est-elle soumise à des conditions spécifiques, dont la réussite aux concours organisés par l'organe de sélection « Selor » qui, au niveau de l'organisation, est indépendant des autres SPF. En principe, les promotions ne peuvent avoir lieu qu'en fonction de critères spécifiques, comme l'ancienneté et une évaluation des performances.[402] Pour responsabiliser les hauts fonctionnaires et pouvoir mieux les appeler à rendre des comptes, un système de mandats pour les hauts fonctionnaires (cf. supra pilier « pouvoir législatif ») a été instauré en 1999 par la réforme Copernic[403]. De ce fait, les hauts fonctionnaires sont engagés pour un mandat limité à six ans. Il est à nouveau fait appel pour cette sélection à Selor. Les détenteurs de mandats doivent dresser un plan de gestion pour six ans et développer chaque année des plans opérationnels. Le fonctionnement des mandataires est évalué tous les deux ans ; une évaluation définitive est faite au bout de six ans.[404]

En outre, la réforme Copernic avait aussi pour objet d'impliquer davantage l'administration dans le développement de la politique. On a tenté de changer la relation entre le niveau politique et l'administration en supprimant les cabinets et en introduisant deux nouveaux organes, à savoir une cellule de préparation de la politique et une cellule stratégique.[405] Ce développement est traité plus en détail dans le pilier « pouvoir exécutif ». La protection contre l'arbitraire administratif est assurée par le Conseil d'État, qui a déjà été traité dans le pilier « pouvoir judiciaire ».

---

[401] AR du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, M.B., 8 octobre 1937.
[402] *Ibid.*
[403] AR du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux, M.B., 31 octobre 2001) ; AR 15 juin 2004 modifiant l'AR du 2 octobre 2002 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les services publics fédéraux, M.B., 7 juillet 2004.
[404] HONDEGHEM, A., 2011, 'The national civil service in Belgium' dans VAN DER MEER, F., (ed.), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot, Edward Elgar, 14-15.
[405] PELGRIMS, C., 2007, 'Sisyfusarbeid bij de afschaffing van de kabinetten', dans HONDEGHEM, A., et DEPRE, R., (eds.), *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid,* Bruges, Vanden Broele, 170 ; AR du 19 juillet 2003 modifiant l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque Service public fédéral, M.B., 25 juillet 2003 ; AR du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région, M.B., 25 juillet 2003 ; AR du 27 avril 2008 modifiant diverses dispositions relatives aux organes stratégiques des services publics fédéraux, M.B., 7 mai 2008.

Indépendance (pratique)

Les agents publics peuvent-ils agir librement sans subir d'interférences externes ?

Note : 50

Selon Hondeghem[406], il y a à l'heure actuelle moins de nominations politiques qu'il y a 20 ou 30 ans. À cette époque-là, il y avait principalement deux mécanismes qui pouvaient donner lieu à une interférence politique : d'une part, il y avait régulièrement des « prénominations » par lesquelles des fonctionnaires étaient engagés de façon arbitraire dans les nouvelles institutions, sans qu'il y ait pour autant de cadre législatif ou de procédures législatives. D'autre part, les contractuels pouvaient facilement entrer dans l'administration pour y être ensuite titularisés comme fonctionnaires statutaires. D'après ce répondant, les « mœurs politiques » ont profondément changé au cours des dernières années et l'on a responsabilisé l'administration pour qu'elle organise elle-même le recrutement des fonctionnaires. Aujourd'hui, dans la pratique, l'administration respecte les procédures prescrites, tant pour les fonctions subalternes que pour les fonctions supérieures au sein de l'administration fédérale,[407] même si un répondant fait remarquer qu'elles ne sont pas une garantie totale d'objectivité. De plus, il peut y avoir encore une intervention politique au niveau des plus hautes fonctions, à savoir les présidents des services publics fédéraux qui sont engagés via le système des mandats. En effet, pour ces fonctions, les sélections sur concours sont suivies d'un entretien avec le ministre qui peut exprimer sa préférence. Un répondant haut placé confirme qu'il y a au sein de l'administration fédérale une forte politisation au plus haut niveau de fonctions. Un autre répondant[408] se demande toutefois dans quelle mesure il est vraiment problématique que les influences politiques jouent un rôle dans la sélection pour les plus hautes fonctions au sein de l'administration. Il ne semblerait pas, en effet, opportun d'engager quelqu'un à la tête de l'administration contre la volonté des leaders politiques. Enfin, une étude de la Cour des comptes a mis en évidence que bien que la législation impose l'intervention d'un évaluateur externe lors de l'évaluation de fonctions de gestion et de direction, celui-ci est absent dans de nombreux cas.[409]

En ce qui concerne l'engagement de fonctionnaires après la formation d'un nouveau gouvernement, il apparaît que seul le chef du SPF Chancellerie du Premier ministre est lié au gouvernement. Les autres mandataires sont engagés pour six ans, quelle que soit la législature.

[406] Interview avec Annie Hondeghem, Instituut voor de Overheid, KU Leuven, Louvain, 15 septembre 2011.
[407] *Ibid.*
[408] *Ibid*.
[409] http://www.ccrek.be/docs/reports/2011/2011_14_managementstaffuncties.pdf [consulté le 10 septembre 2011].

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles la transparence en matière de gestion financière et humaine de l'administration et en matière d'accès à l'information ?

Note : 75

La transparence du secteur public est réglée par la loi. L'accès public aux documents administratifs est un principe fondamental inscrit dans la Constitution.[410] De plus, il y a un certain nombre de lois spécifiques qui confèrent aux citoyens le droit de consulter les dossiers publics. Au niveau fédéral il s'agit, d'une part, de la loi sur publicité de l'administration du 11 avril 1994[411] et, d'autre part, de la loi du 5 août 2006 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.[412] Dans le cadre de cette étude, la loi fédérale du 11 avril 1994 joue un rôle prédominant.[413] L'article 4 de cette loi stipule que chacun a le droit de consulter sur place tout document administratif d'une autorité ou instance administrative fédérale, d'obtenir des explications à son sujet et d'en recevoir une communication sous forme de copie.[414] La loi sur la publicité de l'administration comprend plusieurs possibilités de recours pour les citoyens qui rencontrent des difficultés à obtenir la correction ou la consultation de documents administratifs.[415] Il s'agit à la fois d'un recours administratif organisé et d'une procédure de recours juridictionnel, qui peuvent être introduits soit auprès du Conseil d'État, soit auprès du juge civil.[416] La procédure de recours administratif comprend, entre autres, la demande d'avis à la Commission d'accès aux documents administratifs et de réutilisation de ceux-ci.[417] Cet organe indépendant émet des avis concernant les plaintes concernant des documents administratifs qui ne peuvent être corrigés ou consultés, et des avis sur l'interprétation de la loi du 11 avril 1994.[418] Les avis de la Commission sont publics.[419]

Il n'y a pas de loi générale imposant des directives à l'administration fédérale sur la manière de gérer certaines informations ou certains dossiers. On ne peut se baser que sur certaines dispositions spécifiques. Ainsi, le code de déontologie contient une disposition qui oblige les

---

[410] Art. 32, Constitution : "*Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134*".
[411] Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, M.B., 30 juin 1994.
[412] Loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, M.B., 28 août 2006.
[413] Interview avec Frankie Schram, Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, Bruxelles, 5 avril 2011.
[414] Art. 4 Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, M.B., 30 juin 1994.
[415] Art. 8 Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, M.B., 30 juin 1994.
[416] SCHRAM, F., 2010, *De federale openbaarheidswetgeving: een introductie,* Bruxelles, Politeia, 131-147.
[417] AR du 29 avril 2008 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, M.B., 8 mai 2008.
[418] SCHRAM, F., 2010, *De federale openbaarheidswetgeving: een introductie,* Bruxelles, Politeia, 147.
[419] http://www.bestuursdocumenten.be [consulté le 7 mai 2011].

fonctionnaires à garder secrètes les informations confidentielles à l'égard de tiers qui ne sont pas habilités à en prendre connaissance.[420] Il existe une réglementation qui prévoit qu'une autorité administrative ne peut détruire des documents que sur autorisation de l'archiviste de l'État. Le délai de conservation de certains documents est aussi discuté avec un représentant de l'archiviste de l'État. Ce n'est que dans certains cas, qui concernent principalement des activités économiques, qu'il existe certains délais de conservation légaux.[421]

La loi du 29 juillet 1991 sur la motivation des actes administratifs est aussi pertinente dans ce contexte.[422] Cette loi oblige les autorités administratives à motiver chaque acte administratif individuel qui implique la création, la modification ou la suppression d'une situation juridique, ou qui l'en empêcherait. Ils doivent consigner, dans la décision, les raisons factuelles et juridiques qui les ont amenées à la prendre.[423]

Les conditions auxquelles il faut répondre pour devenir agent de l'État sont inscrites dans la loi : 1) réunir les conditions d'admissibilité imposées pour l'emploi à conférer ; 2) réussir la sélection comparative prévue ; 3) accomplir avec succès le stage probatoire, et 4) répondre aux critères d'aptitude médicale pour l'emploi à exercer.[424] L'article 16 bis de la loi modifiée du 2 octobre 1937 stipule que le directeur délégué du Bureau de sélection de l'administration fédérale publie l'organisation des concours, au moins par un communiqué au Moniteur Belge. Le communiqué mentionne au moins la date limite du dépôt de candidature et si une réserve des autres candidats ayant réussi est éventuellement constituée. Le cas échéant, la durée et l'ampleur de celles-ci y sont mentionnées.[425] Pour garantir l'impartialité, la sélection des candidats au poste de fonctionnaire de l'État est confiée à un organe indépendant, Selor.[426] Les promotions doivent se faire sur la base de l'ancienneté et de la réussite à une formation certifiée.[427] Dans la plupart des cas, des conditions supplémentaires sont imposées, telles que le service actif du membre du personnel.[428] Il faut noter que la sélection des mandataires (c'est-à-dire les hauts fonctionnaires) est réglée par des dispositions légales spécifiques.[429] Cette législation contient notamment les critères d'admission, la sélection au concours et la composition de la commission de sélection. On essaye de cette manière de garantir légalement l'indépendance des hauts fonctionnaires.

---

[420] Art. 33 Circulaire n° 573 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale, M.B., 27 août 2007.
[421] Interview avec Frankie Schram, Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, Bruxelles, 5 avril 2011.
[422] Loi 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, M.B., 29 juillet 1991.
[423] Frankie Schram, 2009, *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding,* Bruxelles, Politeia, 230.
[424] Art. 15 AR 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, M.B., 8 octobre 1937.
[425] Art. 16*bis* AR 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, M.B., 8 octobre 1937.
[426] Art. 40 AR 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, M.B., 8 octobre 1937.
[427] MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., et VANDE LANOTTE, J., 2009, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Malines, Kluwer, 261.
[428] Art. 72 AR 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, M.B., 8 octobre 1937.
[429] AR 2 mai 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux, M.B., 8 mai 2001 ; AR 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les SPF et les SPP, M.B., 31 octobre 2001 ; AR 15 juin 2004 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les SPF et les SPP, M.B., 7 juillet 2004.

En ce qui concerne la publicité du salaire et du patrimoine des hauts fonctionnaires, nous renvoyons à l'obligation de fournir tant une liste des mandats qu'une déclaration de patrimoine à la Cour des comptes (cf. supra pilier « pouvoir législatif »).

Enfin, nous pouvons aussi renvoyer à l'obligation de publication des marchés publics. Cela signifie que lorsqu'il souhaite attribuer un marché, l'État doit y donner la publicité nécessaire. Pour répondre à cette obligation de publicité, il faut passer par des canaux officiels spécifiques. Contrairement à d'autres contract administratives, comme les concessions de services publics, la publication des marchés publics est réglée de manière formelle et détaillée dans la législation relative aux marchés publics. Ces règles concernent notamment le lieu de publication, le modèle qui doit être utilisé pour l'annonce, les dates auxquelles la publication doit avoir lieu et les indications minimales qui doivent être données.[430] En fonction de la valeur estimée du marché, il est fait une distinction entre les marchés qui doivent être publiés aussi bien au niveau européen qu'au niveau national et les marchés qui ne doivent être publiés qu'au niveau national. Au niveau belge, les marchés publics doivent être publiés dans le Bulletin des adjudications, alors qu'au niveau européen, ils doivent être publiés dans le Supplément du Journal officiel de l'Union européenne qui paraît quotidiennement. Dans un certain nombre de cas exceptionnels, les autorités ne sont pas tenues de procéder à une publication formelle. Il s'agit de la procédure de négociation sans obligation de publication. C'est la seule procédure qui permet à l'autorité qui lance l'appel d'offres de négocier les conditions du marché.[431] L'article 17, §2 et l'article 39, §2 de la loi du 24 décembre 1993[432] exposent les cas où une procédure peut être lancée sans publication. Il s'agit, par exemple, de situations dans lesquelles l'exécution de travaux, la fourniture ou la prestation de services peut être confiée à un certain fournisseur, entrepreneur ou prestataire de services, pour des raisons de spécificité technique ou artistique, ou en cas d'extrême urgence.

Transparence (pratique)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur visant à garantir la transparence en matière de gestion financière et humaine de l'administration et en matière d'accès à l'information sont-elles effectivement respectées ?

Note : 50

On peut constater que la loi fédérale belge sur la publicité est bien conçue, dans l'ensemble, mais que différents problèmes surgissent dans la pratique pour ce qui est de l'accès à l'information.[433]

[430] MARTENS, B. et DE HORNOIS, K., 2005, *Overheidsopdrachten: praktisch handboek voor de ondernemer,* Heule, UGA, 58.
[431] *Ibid.* 74.
[432] Art. 17 §2 et art. 39, §2 loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fourniture et de services, M.B., 22 janvier, 1994.
[433] Interview avec Frankie Schram, Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, Bruxelles, 5 avril 2011.

Selon le répondant Frankie Schram, on peut par exemple se demander si les citoyens obtiennent l'information demandée à temps. De plus, les délais légaux sont très larges et ne sont pas en lien avec l'utilité de l'information. Il apparaît que surtout lorsqu'il s'agit d'informations sensibles, les délais d'obtention sont souvent très longs. D'autres problèmes se situent au niveau de la force exécutoire de cette législation ; les possibilités qu'ont les citoyens de faire appel s'avèrent beaucoup trop faibles.[434] Il y a, par exemple, un manque de clarté sur la compétence du Conseil d'État et du juge ordinaire, étant donné qu'ils se sont tous les deux déclarés compétents, ce qui n'améliore pas la transparence[435].

Les marchés publics sont également moins transparents dans la pratique que ce qui est prévu par la loi. Aussi bien Schram[436] que D'Hooghe[437] affirment qu'il arrive dans la pratique que certains marchés publics ne soient pas publiés, même s'il s'agit de marchés qui doivent légalement l'être. C'est ainsi qu'il peut arriver qu'un marché public soit morcelé en différents marchés plus petits pour contourner le problème des montants légaux à partir desquels il y a obligation de publication.[438] Par ailleurs, il ne semble pas exister de registre systématique de tous les marchés publics passés en Belgique.[439]

En ce qui concerne les offres d'emploi réservées aux agents fédéraux, on constate que, comme la loi le prescrit, Selor les publie fréquemment et par divers canaux. On peut trouver les offres d'emploi notamment sur www.selor.be, où on peut aussi demander de recevoir les annonces chaque semaine par courrier électronique, sur des sites d'offres d'emploi en ligne, dans le Moniteur Belge, dans les journaux et via un numéro d'information gratuit, le 0800/50554.

Obligation de rendre compte (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que l'administration réponde de ses actes et de ses décisions ?

Note : 75

Il convient en premier lieu de signaler que les fonctionnaires peuvent se voir infliger des sanctions tant pénales que disciplinaires. La loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption [440] stipule que toute personne exerçant une fonction publique[441] est punissable si elle se rend coupable de corruption, une distinction étant faite entre la corruption active et

[434] VOORHOOF, D., 2009, 'Openbaarheid van bestuur in België: een losse flodder', *Samenleving en Politiek,* 3, 58.
[435] Interview avec Frankie Schram, Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, Bruxelles, 5 avril 2011.
[436] *Ibid.*
[437] Interview avec David D'Hooghe, Instituut voor Administratief Recht, KU Leuven, Louvain, 27 avril 2011.
[438] Interview téléphonique avec Kurt Debruyne, Inspection des Finances, 3 novembre 2011.
[439] Interview avec Frankie Schram, Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, Bruxelles, 5 avril 2011.
[440] Loi 10 février 1999 relative à la répression de la corruption, M.B., 2 mars 1999.
[441] Art. 2 Loi 10 février 1999 relative à la répression de la corruption, M.B., 23 mars 1999.

la corruption passive[442]. Sont également punissables des délits tels que le détournement, la concussion et la prise d'intérêt.[443] De plus, en cas de manquement à l'une de ses obligations professionnelles, le fonctionnaire peut se voir infliger une sanction disciplinaire. Toutefois, on ne trouve dans les divers statuts disciplinaires qu'une description très générale de ces obligations et il n'existe pas de liste exhaustive de tous les faits entraînant une sanction disciplinaire.[444] Il est à noter qu'une sanction pénale peut être assortie d'une sanction disciplinaire sans que cela ne porte atteinte au principe de *non bis in idem.*[445] Notons que la procédure disciplinaire est suspendue lorsqu'une procédure judiciaire est engagée. Comme les procédures judiciaires peuvent être très longues en Belgique (cf. supra pilier « pouvoir judiciaire »), cela peut susciter un sentiment d'impunité au sein de l'organisation.

En ce qui concerne l'existence d'un dispositif d'alerte professionnelle, nous avons constaté qu'il n'y a aucune protection des donneurs d'alerte au niveau fédéral (cf. supra pilier « pouvoir exécutif »). Le sénateur Wouter Beke a récemment introduit une proposition de loi dans ce sens au niveau fédéral, mais cette proposition n'a pas encore été approuvée. L'article 29 du Code d'instruction criminelle prévoit toutefois un devoir de signalement qui stipule 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. Toutefois, il n'existe pas de sanction pour le non-respect de cette disposition. En tous cas, cet article ne saurait être considéré comme constituant un vrai dispositif d'alerte professionnelle.[446] Le champ d'application est en effet trop limité : il s'agit uniquement des crimes et des délits. De plus, le Conseil d'État a jugé que cette disposition ne s'appliquait qu'aux personnes exerçant un pouvoir public ou aux agents de l'État, mais pas aux employés situés plus bas dans la hiérarchie.[447] Plus importante encore est la constatation que cet article n'offre aucune protection à celui qui y recourt, ce qui est pourtant une caractéristique essentielle d'un dispositif d'alerte professionnelle. Nous renvoyons, en outre, à l'article 7 du statut Camu qui stipule que « *chaque agent de l'État, sans préjudice de l'art. 29 du Code d'instruction criminelle, doit informer son supérieur hiérarchique, ou, le cas échéant, une hiérarchie supérieure, de toute illégalité ou irrégularité dont il a connaissance* ». En cas d'infraction à cet article, l'agent de l'État s'expose à une sanction disciplinaire.

[442] Art. 4 Loi 10 février 1999 relative à la répression de la corruption, M.B., 23 mars 1999.
[443] Art. 3 Loi 10 février 1999 relative à la répression de la corruption, M.B., 23 mars 1999.
[444] OPDEBEEK, I., et COOLSAET, A., 2011, *Algemene beginselen van ambtenarentuchtrecht,* Bruges, Die Keure, 137.
[445] *Ibid.,* 53.
[446] *Ibid.,* 453.
[447] Conseil d'État 27 novembre 1980, nr. 20.736.

Il existe, au niveau flamand, depuis 2004, un dispositif d'alerte professionnelle.[448] Depuis l'entrée en vigueur du décret sur le dispositif d'alerte professionnelle du 1er janvier 2005, le fonctionnaire flamand peut, en cas d'irrégularité, s'adresser au service de médiation flamand. Le cas échéant, le donneur d'alerte peut être placé sous la protection du service de médiation. Par ailleurs, le service de médiation n'est que l'instance de troisième ligne, car il n'entame une enquête que si le premier signalement du fonctionnaire auprès de la hiérarchie et, ensuite, auprès de l'entité d'audit interne de l'administration flamande (Interne Audit van de Vlaamse Administratie - IAVA) n'a pas donné le résultat souhaité. Le décret donne toutefois au fonctionnaire qui signale une irrégularité, la possibilité de s'adresser directement au médiateur flamand s'il craint des représailles.

D'un autre côté, des systèmes de contrôle interne et des fonctions d'audit interne ont été installés au sein des différents services administratifs. La fonction d'audit externe est exercée par la Cour des comptes (cf. infra pilier « Cour des comptes »). En ce qui concerne l'audit interne et les systèmes de contrôle au niveau fédéral, nous renvoyons à trois arrêtés royaux du 17 août 2007 qui ont instauré, au sein de certains services de l'exécutif fédéral, un système de contrôle avec un Comité d'audit. Selon l'AR, les services sont chacun responsables de leur système de contrôle interne[449] et de l'organisation des activités d'audit interne[450]. Les systèmes de contrôle interne sont conçus et évalués selon le modèle COSO du Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission.[451] L'auditeur doit, par ailleurs, exécuter ses tâches de manière indépendante et objective. En ce qui concerne l'organisation de l'audit interne, les institutions peuvent choisir entre créer leur propre service permanent spécifique, un service d'audit interne partagé ou la possibilité de faire appel à des prestataires de services externes qui offrent toutes les garanties professionnelles pour l'exécution des tâches d'audit. En outre, un Comité d'audit du gouvernement fédéral a été créé en 2007[452], qui est un organe consultatif au service du Conseil des ministres. Il informe notamment le Conseil des ministres sur la fiabilité des systèmes de contrôle interne des services.[453] Il pourrait donc aussi bien jouer un rôle de coordination qu'être responsable du suivi et/ou de la surveillance des différents services d'audit interne des SPF et des SPP.

[448] Décret du 7 mai 2004 modifiant le décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de médiation flamand, en ce qui concerne la protection des fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités, M.B., 11 juin 2004.
[449] Art. 2 AR 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral, M.B., 18 octobre 2007.
[450] Art. 7 AR 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral, M.B., 18 octobre 2007.
[451] Art. 2 AR 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral, M.B., 18 octobre 2007.
[452] AR 17 août 2007 portant création du Comité d'Audit de l'Administration Fédérale (CAAF), M.B., 18 octobre 2007.
[453] http://kanselarij.belgium.be/nl/audit/functiecontext/ [consulté le 11 avril 2011].

Au niveau flamand, la fonction d'audit interne a aussi été inscrite dans la loi. Ce service d'audit interne de l'administration flamande (IAVA), sera traité spécifiquement dans le pilier « services anticorruption ». Dans la Communauté française, le service d'audit interne n'est que partiellement régulé par la loi, alors que dans le Région wallonne cela n'est pas le cas.[454] Le tableau 8.4.2 présente le statut des services d'audit interne en Belgique.

	Interne auditfunctie wettelijk bepaald	Structuur van de interne auditfunctie	Rapporteringsniveau
Federaal	Ja	Decentrale interne auditfuncties bij sommige FOD en sommige parastatalen Gecentraliseerd, maar nog niet geïmplementeerd	Indien interne auditdienst aanwezig in entiteit, rapportage aan management Centraal auditcomité opgericht
Franse Gemeenschap	Hybride	Gedecentraliseerd (één auditdienst voor het ministerie en aparte diensten in de instellingen van openbaar nut)	Auditcomités van de afzonderlijke entiteiten (ministerie en instellingen van openbaar nut)
Waalse Gewest	Neen	Gedecentraliseerd	Auditcomités van de gedecentraliseerde entiteiten
Vlaamse Gewest/ Gemeenschap	Ja	Gecentraliseerd en gedecentraliseerd	Centraal auditcomité en gedecentraliseerde auditcomités

Tableau 8.4.2. Statut des fonctions d'audit interne aux différents niveaux de pouvoir politique en Belgique[455]

Enfin, l'Inspection des finances peut aussi jouer un rôle dans la lutte anticorruption mais elle ne dispose toutefois pas de compétences spécifiques à cet effet. Cette organisation a été créée par arrêté royal du 7 juin 1938[456] et son fonctionnement a été réglé par le gouvernement fédéral par l'arrêté royal du 28 avril 1998.[457] L'Inspection des finances est placée sous la direction du Comité interministériel de l'Inspection des finances, sous la présidence du ministre fédéral du Budget. Les inspecteurs des finances sont engagés sur concours par Selor[458] et remplissent un triple rôle. Ils sont conseillers financiers et budgétaires des ministres/du gouvernement auprès desquels ils sont accrédités[459], exercent une compétence de contrôle au nom du ministre du Budget ou du ministre de la Fonction Publique[460] et exercent enfin un contrôle ex ante sur toutes les propositions importantes ayant un impact budgétaire, tant au niveau des recettes qu'au niveau des dépenses.[461] Le

[454] SPANHOVE, J., VERHOEST, K., et TROUPIN, S., 2010, 'Interne audit als governance-instrument binnen de Belgische publieke sector', *Vlaams Tijdschrift voor overheidsmanagement,* 2, 48.
[455] *Ibid*.
[456] AR 7 juin 1938 portant création de l'Inspection générale des finances, M.B., 24 juin 1938.
[457] AR 28 avril 1998 portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des Finances, M.B., 5 août 1998.
[458] Art.3 AR 1er avril 2003 fixant le statut des membres du Corps interfédéral de l'Inspection des Finances et modifiant l'arrêté royal du 28 avril 1998 portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des Finances, M.B., 6 août 2003.
[459] Art. 10 AR 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, M.B., 17 janvier 1995.
[460] Art. 13 AR 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, M.B., 17 janvier, 1995.
[461] Art. 14 AR 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, M.B., 17 janvier 1995 ; http://www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/budgettering_en_overheidsopdrachten/externe_

fait qu'ils aient accès à tous les dossiers et à toutes les archives des services qu'ils contrôlent et qu'ils reçoivent toutes les informations qu'ils demandent de ces services est un élément important.[462] Il leur est formellement interdit de participer à la politique et à la gestion des services du ministre auprès duquel ils sont accrédités.[463] Ils ne sont pas autorisés non plus à cumuler des fonctions professionnelles.[464]

Obligation de rendre compte (pratique)

Dans quelle mesure l'administration rend-elle compte et répond-elle effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Note : 25

On peut identifier diverses lacunes dans le fonctionnement des acteurs et des institutions du secteur public. On peut, par exemple, constater qu'après la suppression du Comité supérieur de contrôle, la compétence d'enquête administrative au niveau fédéral a disparu. L'Office central de répression de la corruption (OCRC), qui dépend de la police fédérale et qui sera traité dans le pilier « autorité de lutte contre la corruption », n'est habilité que pour les enquêtes judiciaires et n'a par conséquent pas pu combler cette lacune. Par ailleurs il semble qu'il soit peu fait usage de l'article 29 CIC. Ainsi Johan Denolf, directeur de la direction de la criminalité économique et financière et de l'OCRC, déclare que son organisation n'a reçu jusqu'à présent aucune déclaration sur base de l'article 29 CIC.[465] Patrick De Wolf, Avocat Général à la cour d'Appel de Bruxelles, signale en outre que très peu de déclarations sur base de cet article parviennent auprès des parquets[466]. De plus, il est à noter que les audits au niveau fédéral n'en sont encore qu'à la phase de développement. Selon plusieurs répondants, on ne peut même pas encore parler, à l'heure actuelle, de services d'audit au niveau fédéral, compte tenu de leur ampleur et capacités limitées. Par ailleurs, on ne sait pas encore exactement si l'audit interne exercera effectivement la fonction d'audit judiciaire (compétence d'enquête administrative). Celui-ci est, en effet, d'une autre nature que les audits plus classiques, tels que les audits de conformité et les audits opérationnels.

Outre ces constatations générales, on signale aussi des problèmes spécifiques. Reynders et Debruyne[467] signalent les problèmes posés par les asbl qui ont été créées pour échapper au

---

controle/inspectie_van_financien/ [consulté le 14 avril 2011] ; Art. 20 AR 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, M.B., 17 janvier 1995.

[462] Art. 20 AR 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, M.B., 17 janvier 1995.

[463] *Ibid*.

[464] Art. 29 AR 1er avril 2003 fixant le statut des membres du Corps interfédéral de l'Inspection des Finances et modifiant l'arrêté royal du 28 avril 1998 portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des Finances, M.B., 6 août 2003.

[465] Communication écrite avec Johan Denolf, directeur de la direction de la criminalité économique et financière, 20 février 2012 ; communication écrite avec Alain Luyckx, chef de service de l'OCRC, 21 février 2012.

[466] Communication écrite avec Patrick De Wolf, Avocat Général à la Cour d'Appel de Bruxelles, 19 février 2012.

[467] Interview avec Pierre Reynders et Kurt Debruyne, Inspection des Finances, Bruxelles, 3 mai 2011.

contrôle public. Le droit disciplinaire semble aussi, dans la pratique, être confronté à des problèmes. Janvier[468] signale, par exemple, qu'il n'y a pas de réglementation disciplinaire pour les fonctionnaires qui sont engagés sur contrat. Le droit disciplinaire actuel ne s'applique en effet qu'aux fonctionnaires statutaires et seulement de manière très limitée aux fonctionnaires contractuels. La question se pose de savoir s'il est défendable que des fonctionnaires qui effectuent les mêmes tâches et commettent les mêmes fautes disciplinaires puissent être sanctionnés et congédiés de manière totalement différente.[469] De plus, selon une personne haut placée au sein du SPF Personnel & Organisation, il n'existe pas, au sein de l'administration fédérale, de base de données qui enregistre les sanctions disciplinaires.

Mais il y a aussi des problèmes avec le droit disciplinaire lui-même. Il y a, par exemple, en théorie des possibilités de recours, mais leur organisation concrète est souvent à peine élaborée.[470] Il est en outre question de surrégulation des statuts disciplinaires. Les statuts disciplinaires sont souvent trop étendus, avec des procédures particulièrement complexes qui constituent un risque réel de faute procédurale. Certains craignent que cela conduise les autorités administratives à faire moins usage du droit disciplinaire, ce qui pourrait susciter un certain sentiment d'impunité. Par ailleurs, les codes de déontologie sont souvent particulièrement détaillés et, comme le concluent Opdebeek & Coolsaet,[471] il est urgent de revenir aux principes généraux.

Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des agents du secteur public ?

Note : 100

Tout d'abord, on peut attendre du Bureau d'éthique et de déontologie administratives qu'il joue un rôle important dans le cadre du contrôle de l'intégrité des Services publics fédéraux. Ce service, ancré au sein du SPF Budget et Contrôle de la gestion, est responsable du développement de la politique préventive d'intégrité (cf. infra pilier « services anticorruption »). Le Bureau a développé un cadre déontologique pour les employés de la fonction publique fédérale.[472] Ce code est juridiquement contraignant car il réunit les valeurs et les règles de conduite communes des fonctionnaires qui ont déjà été consignées dans des règles juridiques supérieures, telles que le statut Camu. Les valeurs de respect, d'impartialité et de loyauté sont ici notamment mises en avant. De plus, le code stipule que la qualité de

[468] JANVIER, R., 2008, 'Tuchtregime voor contractanten in overheidsdienst: een (des)illusie?' dans LUST, S., et LUYPAERS, P., *Tucht en deontologie: (in)effectiviteit van het tuchtrecht ter handhaving van de waardigheid van het ambt,* Bruges, Die Keure, 80.
[469] OPDEBEEK, I., et COOLSAET, A., 2011, *Algemene beginselen van ambtenarentuchtrecht,* Bruges, Die Keure, 640.
[470] *Ibid.* 646.
[471] *Ibid*.
[472] Circulaire n° 573 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale, M.B., 27 août 2007.

fonctionnaire est inconciliable avec toute activité qui porte atteinte à la dignité de la fonction, cause un préjudice à la fonction ou entrave le respect des devoirs professionnels, que ces activités soient exercées par le fonctionnaire lui-même ou par personne interposée. De plus, en concertation avec le SPF Personnel & Organisation, le Bureau a remanié la partie du statut des agents de l'État consacrée aux droits et aux devoirs des fonctionnaires.[473]

Il est interdit aux agents de l'État de recevoir, demander ou exiger des dons ou des gratifications.[474] Si l'agent de l'État souhaite exercer une activité rémunérée hors de ses fonctions, il doit introduire une autorisation de cumul auprès de son supérieur hiérarchique. La demande de cumul doit contenir les éléments suivants : la désignation aussi précise que possible de l'activité envisagée, la durée de l'activité envisagée et l'affirmation motivée que, même dans l'avenir, l'activité ne pourra pas faire naître une situation de conflit d'intérêts. La décision d'accorder ou non le cumul est prise par le président du comité de direction.[475] L'utilisation et la gestion des informations officielles ainsi que l'engagement des fonctionnaires fédéraux ont également été inscrits dans la loi (cf. supra indicateur « transparence »). Enfin, il faut noter qu'il n'y a aucune politique générale concernant l'après-emploi. Des limitations d'emploi ont uniquement été mises en place pour les fonctionnaires de la police intégrée (cf. infra pilier « services chargés de faire respecter la loi »).

Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité des agents publics est-elle effectivement garantie ?

Note : 50

Nous constatons dans la pratique que l'intégrité est prise en compte de diverses manières. Au moment de leur engagement, les contractuels reçoivent un aperçu des valeurs qu'ils doivent respecter. Cependant, ces valeurs ne sont pas reprises dans le contrat de travail.[476] De plus, le Bureau organise des stages et des formations concernant l'intégrité. Selon De Roeck[477], il s'agit de 25 à 30 formations par an environ. Ces formations sont données à la demande de diverses organisations administratives et sont ciblées sur certains problèmes d'intégrité au sein d'une organisation donnée. Le contenu de ces programmes est discuté avec les responsables de ces organisations. En d'autres termes, il n'y a pas de programme de formation général concernant l'intégrité pour toutes les organisations administratives. En ce qui concerne le développement du leadership, selon un répondant haut placé au sein du SPF P&O, il existe, au niveau de l'administration fédérale, diverses initiatives dans le domaine du développement du leadership, du management et du changement de culture. Ces programmes s'inscrivent principalement dans le cadre d'une approche de ressources humaines et de développement de l'organisation ; leur objectif n'est pas explicitement ciblé

[473] AR 14 juin 2007 portant modification de diverses dispositions réglementaires, M.B., 22 juin 2007.
[474] Art. 9 AR 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, M.B., 8 octobre 1937.
[475] *Ibid.* Art. 12
[476] Interview avec Peter De Roeck, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Bruxelles, 11 avril 2011.
[477] Interview avec Peter De Roeck, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Bruxelles, 11 avril 2011.

sur l'intégrité et l'éthique. Ainsi, il y a déjà depuis quelques années le programme Vitruve pour le développement du leadership au niveau de la direction stratégique et tactique.[478] Dans la pratique, la politique d'intégrité présente aussi d'autres lacunes. Selon De Roeck[479], on peut rencontrer des divergences concernant l'interdiction d'accepter des cadeaux. Il semble difficile de décider si l'on peut accepter ou non de petits cadeaux. Par ailleurs, la communication interne en matière de valeurs et de normes s'avère insuffisante. Les fonctionnaires n'auraient notamment qu'une connaissance limitée du code déontologique, et la communication varie fortement selon l'organisation.[480]

En général, beaucoup d'observateurs ont le sentiment qu'il n'y a toujours pas de véritable politique d'intégrité globale qui remplisse suffisamment ses fonctions essentielles (identifier et décrire, encadrer, suivre et contraindre).[481]

RÔLE

Sensibilisation du public (pratique)

L'administration cherche-t-elle à informer et sensibiliser le public sur son propre rôle en matière de lutte contre la corruption ?

Note : 25

L'information du public concernant la corruption n'est pas considérée comme un rôle majeur du secteur public. Par ailleurs, aucune institution n'exerce ni ne considère cette tâche comme l'une de ses responsabilités majeures. De Roeck explique ainsi que le Bureau d'éthique et de déontologie administratives n'organise ni systématiquement ni de manière structurée des programmes spécifiques pour informer le public sur la corruption. Certaines organisations ont toutefois pris des initiatives ponctuelles. Le SPF Justice a récemment édité une brochure concernant la prévention de la corruption dans les entreprises.[482]

[478] http://www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/ontwikkeling_en_ondersteuning/medewerkers/Leiderschap/vitruvius/ [consulté le 15 mai 2011].
[479] Interview avec Peter De Roeck, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Bruxelles, 11 avril 2011.
[480] Interview avec Peter De Roeck, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Bruxelles, 11 avril 2011.
[481] MAESSCHALCK, J., et BERTOK, J., 2008, *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation,* Paris, OCDE.
[482] http://www.just.fgov.be/img_publications/pdf/346.pdf [consulté le 5 avril 2011].

Coopération avec les institutions publiques, les ONG et les organismes privés dans la prévention de/la lutte contre la corruption (pratique)

L'administration participe-t-elle aux actions de lutte contre la corruption conduites par des organisations de surveillance, des entreprises ou la société civile de manière générale ?

Note : 25

Le Bureau d'éthique et de déontologie administratives coopère, ces derniers temps, plus étroitement avec Transparency International, dans deux domaines en particulier : la participation à la présente étude SNI et le développement d'un dispositif d'alerte professionnelle pour lequel le secrétaire d'État a demandé l'avis de TI.[483] Selon De Roeck, il n'y a pas de programmes systématiques. Les contacts entre le gouvernement fédéral et les organisations privées concernant la lutte contre la corruption ou la politique d'intégrité semblent très rares. Seules quelques initiatives isolées ont été prises, telles que la brochure évoquée plus haut.[484]

Réduction des risques de corruption en assurant l'intégrité des marchés publics

Les procédures de passation de marchés publics sont-elles encadrées de façon à garantir leur intégrité? Ces procédures prévoient-elles des sanctions conséquentes (pour le représentant du pouvoir adjudicateur responsable comme pour l'opérateur économique candidat) en cas de violation, et des mécanismes de contrôle et de plainte ?

Note : 50

L'attribution de marchés publics est très réglementée en Belgique. Tant les procédures qui doivent être suivies pour conclure un marché public[485] que les méthodes d'attribution, sur la base desquelles le service public qui lance l'appel d'offres décide quel entrepreneur ou prestataire de services remportera le marché, sont inscrites dans la loi.[486] Il y a diverses catégories de marchés publics en fonction du type de marché (travaux, fournitures, services), de la procédure choisie (notamment marché public/restreint, appel d'offres général/restreint et procédure de négociation avec ou sans publication) et de l'estimation de la valeur du marché. Il y a des règles différentes en fonction de la catégorie. Pour les grands marchés publics, c'est-à-dire ceux qui dépassent un certain seuil fixé par la loi, il y a par exemple des règles plus strictes concernant la publication, tant avant qu'après l'attribution des marchés. L'égalité de traitement des candidats est un principe fondamental du droit des marchés publics, également reconnu par la jurisprudence. En 2010, une circulaire a été

[483] Interview avec Peter De Roeck, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Bruxelles, 11 avril 2011.
[484] *Ibid*.
[485] CLEYMAET, I., VANDAMME, S., VANDERSCHOT, K., et HUBEAU B., 2010, *Praktisch administratief recht,* Anvers, De Boeck, 165-167.
[486] Loi 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, M.B., 15 février 2007 ; Loi du 16 juin 2006 relative à l'attribution, à l'information aux candidats et soumissionnaires et au délai d'attente concernant les marchés publics et certains marchés de travaux, de fournitures et de services, M.B.,15 février 2007.

rédigée concernant les agents chargés de l'attribution et du contrôle de l'exécution des marchés, dans le but de prévenir les conflits d'intérêt.[487] Cette circulaire cite notamment certaines présomptions irréfragables de conflits d'intérêt liées à la parenté ou à l'alliance.[488]

Le contrôle de l'attribution des marchés publics est effectué ex ante par l'Inspection des finances et ex post par la Cour des comptes. Avant qu'une décision ne soit prise, l'Inspection des finances effectue une enquête de légalité et d'efficacité, et une fois la décision prise, la Cour des comptes peut consulter les dossiers dont elle pense que certains aspects ne sont pas en règle.[489]

Selon D'Hooghe[490], les marchés sont, en règle générale, attribués de manière correcte, mais certains problèmes existent. Ainsi une personne qui connaît bien la législation des marchés publics peut l'utiliser de manière à obtenir un résultat prédéterminé qui n'est pas fondé sur des critères objectifs. D'autres risques concernant les marchés publics apparaissent au niveau informel.[491] Il peut s'agir de la divulgation à certains entrepreneurs d'informations préalables pour que ceux-ci soient mieux préparés à un marché qui va être publié, ou de l'envoi préalable du cahier des charges à certains entrepreneurs, ou encore de la divulgation d'informations sur les devis de tiers. Toutefois, selon D'Hooghe[492], l'ampleur du problème est difficile à cerner, principalement parce qu'il y a peu ou pas de contrôle du circuit informel. Selon D'Hooghe,[493] il ne s'agit pas tant de régler ces problèmes en créant des lois supplémentaires que de se concentrer sur la prévention, l'encadrement et le suivi. Il devrait y avoir un système qui oblige les fonctionnaires chargés de l'attribution des marchés à signaler certains contacts, tant dans la sphère privée que publique. Et l'engagement d'une personne de confiance que les fonctionnaires pourraient contacter s'ils ont des problèmes d'éthique semble une solution appropriée.

La législation relative aux marchés publics ne prévoit pas de sanctions pour les fonctionnaires qui l'enfreignent. Comme on l'a déjà expliqué plus haut, ces fonctionnaires peuvent se voir infliger une sanction pénale, notamment sur la base de dispositions pénales relatives à la corruption, ou une sanction disciplinaire.

Il y a, dans la pratique, deux sortes de litiges possibles concernant les marchés publics : les litiges relatifs à l'attribution du marché et les litiges qui concernent l'exécution du marché.[494] Une partie qui s'estime lésée dans la procédure d'attribution peut, en premier lieu et sous certaines conditions, en demander la suspension ou l'annulation au Conseil d'État. Toutefois, on constate dans la pratique qu'une procédure n'est entamée que dans une très petite

[487] Circulaire ministérielle 21 juin 2010 relative aux Marchés publics – Déontologie – Conflit d'intérêts – Déclarations sur l'honneur, M.B., 21 juin 2010.
[488] Art. 2 Circulaire ministérielle 21 juin 2010 relative aux Marchés publics – Déontologie – Conflit d'intérêts – Déclarations sur l'honneur, M.B., 21 juin 2010.
[489] Interview avec David D'Hooghe, Instituut voor Administratief Recht, KU Leuven, Louvain, 27 avril 2011.
[490] *Ibid.*
[491] *Ibid*.
[492] *Ibid.*
[493] *Ibid.*
[494] CLEYMAET, I., VANDAMME, S., VANDERSCHOT, K., et HUBEAU, B., 2010, *Praktisch administratief recht,* Anvers, De Boeck, 170-172.

minorité des cas et que, dans ces cas, il y a plus de rejets que d'acceptations.[495] Outre la demande de suspension ou d'annulation, le soumissionnaire ou le candidat lésé peut, en ce qui concerne les conséquences civiles de la procédure d'adjudication irrégulière, s'adresser aux tribunaux ordinaires. Les litiges qui découlent de l'exécution d'un marché public peuvent aussi être portés devant les tribunaux ordinaires.[496]

En plus des marchés publics, il convient aussi de se pencher sur les subventions. Reynders et Debruyne[497], entre autres, signalent que le contrôle des dossiers de subvention est au moins aussi difficile, dans la pratique, que celui des marchés publics. Or, il y a beaucoup moins de règles formelles.

[495] Interview avec David D'Hooghe, Instituut voor Administratief Recht, KU Leuven, Louvain, 27 avril 2011.
[496] CLEYMAET, I., VANDAMME, S., VANDERSCHOT, K., et HUBEAU, B., 2010, *Praktisch administratief recht,* Anvers, De Boeck.
[497] Interview avec Pierre Reynders et Kurt Debruyne, Inspection des Finances, Bruxelles, 3 mai 2011.

8.5. Services chargés de faire respecter la loi

RÉSUMÉ

Bien qu'en Belgique divers services veillent au respect de la législation en vigueur, l'analyse présente est surtout axée sur les services de la police fédérale et locale et, dans une moindre mesure, sur les services spéciaux d'inspection en général et l'Administration des douanes et accises en particulier.[498] Dans la mesure du possible, l'analyse tente toutefois d'inclure ces derniers services. L'analyse révèle que les points sensibles se situent principalement au niveau des dimensions de capacité et de gouvernance. Il semble qu'un écart existe principalement entre la loi et la pratique, et ce, surtout lorsqu'il s'agit de l'obligation de rendre compte. L'analyse avance en effet que, bien qu'un cadre réglementaire portant sur l'intégrité et la déontologie soit prévu, et malgré les divers organismes de surveillance existants, la réalisation pratique est restreinte par une immunité pénale de facto (limitée) des fonctionnaires de police. Par ailleurs, des problèmes peuvent se poser en matière de salaires et de rémunérations et il semble que les procédures disciplinaires qui sont d'application au sein de l'organisation de police ne permettent pas toujours de garantir l'intégrité et l'obligation de rendre compte au sein du corps de police. Ce chapitre souligne en outre le rôle (pouvant être) joué par les acteurs politiques dans le cadre du recrutement, de la nomination et du renouvellement des mandats des fonctionnaires de police. Pour conclure, nous abordons le rôle assumé par les services chargés de faire respecter la loi dans la lutte contre la corruption. Bien qu'aucun réel défi ne se pose, dans le sens le plus strict du mot, au niveau de la dimension de rôle des autorités en question, on ne peut ignorer la quantité minime d'affaires de corruption ayant été examinées et présentées au cours des dix dernières années.

[498] La raison est double. Premièrement, le paysage des services d'inspection spéciale est un enchevêtrement inextricable composé de services d'inspection, chacun avec leur propre mission et domaine de compétence spécifique, ce qui rend une analyse approfondie difficile. Voir PONSAERS, P., LE KEULENAER, S., et VANHAVERBEKE, W., *Bijzondere inspectiediensten: empirisch onderzoek naar hun verbaliseringsdrang,* Gand, Academia Press, 2003. Deuxièmement, les informations disponibles en matière de douane ne nous ont pas permis une analyse critique approfondie, mais tout au plus une analyse exploratoire.

Services chargés de faire respecter la loi[499]			
Résultat global du pilier : 69/100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 83/100	Ressources	N/A	75
	Indépendance	100	75
Gouvernance 75/100	Transparence	75	75
	Obligation de rendre compte	100	50
	Intégrité	100	50
Rôle 50/100	Lutte contre la corruption	50	

STRUCTURE ET ORGANISATION

La Belgique dispose d'un **service de police intégré,** structuré à deux niveaux et constitué de deux composantes autonomes[500] ; la police fédérale et la police locale. Des mécanismes de collaboration fonctionnelle sont cependant prévus entre les deux composantes et permettent un fonctionnement intégré. L'exercice des missions de la **police fédérale** s'effectue sur l'ensemble du territoire belge, ceci en prenant en considération les principes de subsidiarité et de spécialisation. La police fédérale est placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice. La direction générale et quotidienne de la police fédérale est du ressort du commissaire général. La police fédérale assure des missions de police administrative et judiciaire, qui sont effectuées respectivement sous la compétence des autorités politiques (les bourgmestres, les gouverneurs de provinces et le ministre de l'Intérieur) et judiciaires (les procureurs du Roi, le procureur fédéral et le parquet fédéral, le Collège des procureurs généraux et le ministre de la Justice). La **police locale** est composée de 195 corps,[501] dont 48 corps de police exercent leur mission sur le territoire

[499] Le résultat global est une simple moyenne des notes des trois dimensions (capacité, gouvernance et rôle). La note de chaque dimension représente les moyennes des notes de leurs indicateurs respectifs.
[500] La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.
[501] Il existait auparavant 196 zones de police, mais, depuis le 1er octobre 2011, les zones de Maasmechelen et Lanaken ont fusionné. Voir http://www.lokalepolitie.be/5853/home.html.

d'une ville ou d'une commune (zones unicommunales) et 147 effectuent leur mission sur le territoire de deux ou plusieurs villes et/ou communes (zones pluricommunales). Un chef de corps, chargé de la direction générale au quotidien, se trouve à la tête de chaque corps de police locale. La zone de police est dirigée par un bourgmestre et le conseil communal (en cas de zone unicommunale) ou un collège de police[502] et un conseil de police[503] (en cas de zone pluricommunale).

La Belgique dispose en plus d'une multitude de services spéciaux d'inspection (dont **l'Administration des douanes et accises**, appelée ci-après : « la **douane »**) qui veillent au respect du droit pénal spécial.[504] Ces services spéciaux d'inspection sont des services administratifs reliés aux différents départements des ministères fédéraux. Ils agissent à partir de leurs départements et doivent veiller au respect d'une législation ou d'une matière déterminée ainsi que du suivi de la politique élaborée par leur département principal. Tout comme les services de police, ils disposent d'une compétence de verbalisation et peuvent intervenir de façon proactive et réactive.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 sur le contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace[505], le **Comité permanent de contrôle des services de police** (appelé ci-après : « **Comité P »**) constitue un organisme de contrôle externe chargé de surveiller le fonctionnement global du service de police intégré et des services spéciaux d'inspection. Le Comité P est un organisme de contrôle indépendant et neutre qui assiste le pouvoir législatif en matière de contrôle du pouvoir exécutif. Cet organisme intervient en tant qu'institution externe, et ce aussi bien auprès de la police intégrée et des services spéciaux d'inspection qu'au niveau du pouvoir exécutif. En outre, depuis la publication de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux[506,] la Belgique dispose de **l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale** (ci-après : « l'**Inspection générale »**). L'Inspection générale est un service ministériel qui agit en qualité d'organe de contrôle interne faisant partie du service de police intégré. Le service fonctionne de manière autonome par rapport à la police intégrée et est sous l'autorité conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice. L'Inspection générale contrôle le fonctionnement du service de police intégré et contrôle régulièrement son niveau d'efficacité et d'efficience.

Pour conclure, signalons la présence de **l'Office central pour la répression de la corruption** (OCRC) au sein du pilier judiciaire de la police fédérale (cf. pilier infra « services anticorruption »). Il s'agit plus précisément d'un service de police centralisé et spécialisé

[502] Le collège de police d'une zone pluricommunale est composé des bourgmestres provenant des différentes communes et/ou villes qui font partie de la zone de police.
[503] Le conseil de police d'une zone pluricommunale est proportionnellement composé de conseillers communaux provenant des différentes villes ou communes qui font partie de la zone de police, sur base du nombre d'habitants par commune.
[504] PONSAERS, P., (et al.), 2003, *Bijzondere inspectiediensten: empirisch onderzoek naar hun verbaliseringsdrang,* Gand, Academia Press, 2003.
[505] Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, M.B., 26 juillet 1991.
[506] Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

dans les délits de corruption et de fraude impliquant les dotations de l'État, ainsi que dans les cas de fraude dans le cadre des marchés publics.

CAPACITÉ

Ressources (pratique)

Les services chargés d'assurer le respect de la loi disposent-ils effectivement du personnel et des moyens matériels et financiers nécessaires pour assumer efficacement leur rôle ?

Note : 75

La **police fédérale** disposait en 2008 d'un budget total de 853.082.000 euros.[507] De ce budget, 110.969.000 euros étaient destinés aux frais de personnel, 172.934.000 euros au fonctionnement et 55.810.000 euros aux frais d'investissements. Bien que le budget total de la police fédérale ait augmenté plus rapidement que l'index, cette augmentation se révèle inégale, vu que l'augmentation du budget d'investissement a été plus faible. La **police locale** disposait en 2008 d'un budget total de € 2.178.092.276,71.[508] Tant les syndicats de police[509] que le Conseil fédéral de police[510] ont manifesté leur inquiétude concernant la situation financière et l'impact éventuel de cette situation sur le bon fonctionnement de la **police (fédérale)**.

Les moyens de fonctionnement prévus des **services spéciaux d'inspection** ne peuvent pas être simplement déduits du budget fédéral, vu que la Belgique dispose d'une multitude de **services spéciaux d'inspection** qui ressortent tous de services ministériels et de départements différents. On peut néanmoins conclure qu'en ce qui concerne la **douane,** les moyens destinés au personnel sont plutôt limités, même si le budget actuel permet un fonctionnement adéquat du service.[511] Signalons, en particulier, que la douane est soumise à une règle qui prévoit que pour cinq fonctionnaires partants, ceux-ci seront remplacés par seulement trois nouveaux venus. Cette capacité limitée en termes d'effectifs contribue au fait que les contrôles douaniers se basent sur des modèles de risque, étant donné que tout contrôler s'avère impossible.

En ce qui concerne **la police intégrée**, le *out-of-budget funding*[512] s'avère difficile à appliquer : les moyens légaux sont limités et la marge de manœuvre budgétaire est restreinte. Or, certaines possibilités existantes peuvent tout de même être considérées comme une forme d'*out-of-budget funding.*[513] La police fédérale a ainsi le droit d'utiliser des

[507] CONSEIL FEDERAL DE POLICE, 2009, *Verslag "10 jaar politiehervorming" - bijlage 2,* Bruxelles.
[508] *Ibid.*
[509] 'Daling budget Federale Politie brengt hele werking in gevaar', *De Morgen*, 12 octobre 2010.
[510] CONSEIL FEDERAL DE POLICE, 2009, *Verslag "10 jaar politiehervorming",* Bruxelles.
[511] Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011; 'Douane heeft niet genoeg personeel om havens te bewaken', *De Standaard,* 30 août 2011.
[512] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.
[513] *Ibid.*

véhicules saisis pour son fonctionnement ordinaire[514] et les zones de police locale peuvent obtenir un financement complémentaire auprès du fonds de sécurité routière afin de mettre sur pied des actions en matière de sécurité routière.[515] Il y a, par ailleurs, moyen d'imputer les frais liés aux missions protocolaires[516] et nous pouvons citer l'exemple récent d'habitants d'un quartier de villas qui souhaitaient prendre en charge les frais d'une caméra de police dans leur quartier[517].

Pour la **douane** un *out-of-budget funding*[518] est également problématique. Le budget de fonctionnement est strictement limité au montant prévu dans le budget fédéral. L'article 17 de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises permet néanmoins que lors de prestations spéciales de la douane, des rétributions puissent être levées en faveur de l'État, en compensation des frais occasionnés.[519] Ceci pourrait être défini comme une forme d'*out-of-budget funding*. Pour être complet, il faut noter que la possibilité de levée de rétributions subit momentanément une pression et que cette source de financement additionnelle est probablement appelée à disparaître à terme.[520]

En ce qui concerne les rémunérations, il peut être avancé que les fonctionnaires de police ainsi que les fonctionnaires fédéraux travaillant dans les services spéciaux d'inspection et auprès de la douane sont bien rémunérés[521], bien que la rémunération des grades inférieurs soit plutôt limitée. De plus, tant les fonctionnaires de police[522] que les fonctionnaires fédéraux[523] perçoivent diverses allocations et indemnités.[524] Le statut de la police prévoit, pour le service de police intégré en particulier, une multitude de possibilités qui permettent d'obtenir des indemnités additionnelles. La pratique démontre toutefois que cela est propice aux abus au sein de l'organisation de police.[525]

---

[514] VAN DEN WYNGAERT, C., 2006, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht: in hoofdlijnen,* Anvers/Apeldoorn, Maklu.

[515] http://premier.fgov.be/fr/glossary/fonds-de-la-sécurité-routière [consulté le 12 septembre 2011].

[516] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

[517] "Villawijk Oud-Turnhout betaalt zelf voor bewakingscamera", *Gazet van Antwerpen,* 25 août 2011.

[518] Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

[519] Loi du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises, M.B., coordonnée le 18 juillet 1977.

[520] Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

[521] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011. Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

[522] Voir, par exemple, Partie XI de l'AR 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, M.B., 31 mars 2001.

[523] Voir, par exemple, l'Arrêté royal du 13 juin 2010 accordant des allocations pour bilinguisme aux membres du personnel de la fonction publique administrative fédérale, M.B., 22 juin 2010.

[524] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011. Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

[525] *De Ruyver: 'Een eenvoudig en helder politiestatuut zal excessen uitroeien*', *De Standaard*, samedi 8, dimanche 9 octobre 2011. Voir aussi DE RUYVER, B., et FIJNAUT, C., 2010, *Rapport doorlichting zonale politie Gent: Vol vertrouwen in de toekomst*, Gand, Universiteit Gent; http://www.legalworld.be/legalworld/uploadedFiles/Juristen_in_de_media/Rapport_doorlichting_zonale_Politie_Gent.pdf?LangType=2067 [consulté le 10 octobre 2010]; http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/mediatheek/programmas/panorama/1.1127182 [consulté le 10 octobre 2011].

Police		Fonctionnaires fédéraux	
Agents auxiliaires	14.253,88 - 22.285,77	12.950,94 - 20.582,48	Niv. D
Cadre de base	15.518,14 - 26.921,36	14.273,70 - 27.166,44	Niv. C
Cadre moyen	17.352,55 - 34.457,30	16.804,00 - 35.196,00	Niv. B
Cadre d'officiers	21.070,95 - 69.956,56	21.880,00 - 51.360,00	Niv. A

Tableau 8.5.1. Salaire annuel brut non indexé exprimé en euros[526]

L'organisation de police est confrontée à de nombreux défis d'ordre informatique.[527] Ceux-ci sont avant tout liés à l'application concrète de l'informatique ainsi qu'à l'intégration des différentes bases de données de police et, dans une moindre mesure, à l'infrastructure informatique.[528] De ce fait, il ne serait pas correct d'affirmer que l'infrastructure informatique empêche un fonctionnement adéquat de la police.

Les cinq dernières années, les défis les plus importants en matière d'informatique auraient été relevés au sein du service de la **douane.**[529] On présuppose toutefois que la douane est toujours confrontée à de tels défis.

En résumé, nous pouvons conclure que tant la police intégrée que la douane ne sont confrontées qu'à quelques problèmes budgétaires mineurs et qu'aussi bien les fonctionnaires de police que les fonctionnaires fédéraux touchent une rémunération correcte. Même si la police intégrée est au premier chef confrontée à des problèmes d'informatique, ceux-ci ne menacent pas son bon fonctionnement.

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance des services chargés d'assurer le respect de la loi ?

Note : 100

Les ministres de l'Intérieur et de la Justice assurent conjointement la coordination de la politique générale des services de police en déterminant, entre autres, les missions et les objectifs prioritaires de la police intégrée dans le plan national de sécurité quadriennal (PNS).[530] Au **niveau local,** les missions et les objectifs prioritaires sont fixés par le conseil de

[526] Ces chiffres proviennent de l'AR 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, M.B., 31 mars 2001;
http://www.fedweb.belgium.be/nl/verloning_en_voordelen/wedde/weddeschalen/ [consulté le 1er juin 2011]. Ces montants doivent être augmentés de 1,546 pour les indexer.
[527] CONSEIL FEDERALE DE POLICE, 2009, *Verslag "10 jaar politiehervorming",* Bruxelles.
[528] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.
[529] Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.
[530] Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

sécurité zonal[531] dans un plan zonal de sécurité (PZS).[532] Ce dernier devra tenir compte du PNS et doit être approuvé par le(s) bourgmestre(s) ainsi que par les ministres de l'Intérieur et de la Justice.[533] En vertu de l'article 5 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police[534], le service de police intégré exécute ses missions de police administrative et judiciaire respectivement sous la compétence des autorités administratives (le ministre de l'Intérieur, les gouverneurs de province et les bourgmestres) et judiciaires (le ministre de la Justice, le Collège des procureurs généraux, le parquet fédéral et les procureurs du Roi). Comme lesdites autorités ont le droit de formuler des ordres, des instructions, des réquisitions et/ou des directives, nous pouvons parler d'un pilotage politique de l'organisation des services de police.

L'article 122 de la loi du 7 décembre 1998[535] garantit, entre autres, l'objectivité lors du recrutement, de l'évaluation, de la sélection et de la promotion des fonctionnaires de police. La Partie IV, Titre I, Chapitre I de l'AR du 30 mars 2001[536] détermine les conditions d'admission, les critères et la procédure de sélection permettant de devenir fonctionnaire de police. Les articles 48 et 107 de la loi susmentionnée[537] déterminent le mode de désignation des chefs de la police intégrée. Le candidat au recrutement pour la fonction d'agent de police ainsi que le candidat aux grades supérieurs doivent remplir un certain nombre de critères professionnels qui sont stipulés aux articles 4.1.5 jusque 4.1.12.[538] Il existe également des incompatibilités professionnelles qui sont particulièrement strictes. Ainsi, la qualité de fonctionnaire de police est incompatible avec toute autre profession, charge publique, fonction dans les entreprises privées à but lucratif et tout autre mandat ou service fixés par le ministre de Intérieur.[539] Le personnel de police ne peut pas être simplement licencié. Pour ce faire, une procédure d'examen contradictoire doit d'abord être présentée par une autorité disciplinaire supérieure au conseil de discipline (composé d'un magistrat et de deux assesseurs). La révocation constitue la sanction la plus lourde.[540] Un transfert est toutefois

[531] Le conseil zonal de sécurité garantit la concertation systématique entre les bourgmestres, le procureur du Roi, le chef de police locale et le directeur administratif-coordinateur de la police fédérale.
[532] Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.
[533] *Ibid*.
[534] Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B., 22 décembre 1992.
[535] Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.
[536] AR 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, M.B., 31 mars 2001.
[537] Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.
[538] Arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, M.B., 31 mars 2001.
[539] Art. 134 Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.
[540] Art.4, 5°; 20, 2°, 29 et 40 Loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, M.B., 16 juin 1999.

possible dans le cadre d'une mesure d'ordre intérieur et est à son tour soumis à une procédure contradictoire.[541]

Les conditions et les critères d'application au recrutement et à la nomination des (nouveaux) fonctionnaires fédéraux qui travaillent au sein des différents **services spéciaux d'inspection** sont stipulés dans le statut des agents de l'État (cf. supra pilier « secteur public »).[542]

La **douane** est également soumise au pilotage politique. Depuis décembre 2009, la douane constitue l'une des six administrations générales du Service public fédéral Finances.[543] La douane est sous la direction d'un administrateur général qui est à son tour dirigé par le président du SPF Finances. Ce dernier est placé sous l'autorité du ministre des Finances. C'est ce dernier qui définit, en collaboration avec les services d'encadrement du SPF Finances, la politique à suivre.[544]

Indépendance (pratique)

Les services chargés d'assurer le respect de la loi sont-ils effectivement indépendants ?

Note : 75

Dans la pratique, **l'organisation de la police** est soumise à la réglementation en vigueur relative au recrutement et à la nomination des nouveaux fonctionnaires de police.[545] Or, de nombreux défis se posent à ce niveau. En premier lieu, l'application ou non des critères en vigueur dans le cadre de l'enquête des antécédents des candidats fonctionnaires de police est peu claire. Deuxièmement, il faut noter le rôle joué par les acteurs politiques au moment de la nomination et du renouvellement des mandats des hauts fonctionnaires de police. L'article 247*bis* de la loi sur la police intégrée (LPI) prévoit que le conseil communal ou le conseil de police doit faire une présentation motivée pour la nomination du chef zonal de la police locale. Le chef zonal est ensuite nommé par le Roi (ministre de l'Intérieur).[546] Il doit demander l'avis du conseil communal ou du conseil de police pour obtenir le renouvellement de son mandat.[547] Par ailleurs, l'article 42 de cette même loi stipule que la police locale se trouve sous la direction du bourgmestre et que le conseil communal ou le conseil de police

[541] Interview avec Alain Luyckx, Directeur de l'Office central pour la répression de la corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011. Pour plus d'information sur le recrutement, la sélection et le licenciement des fonctionnaires de police, nous nous référons au pilier 5 « services chargés de faire respecter la loi ».
[542] AR 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, M.B., coordonné le 30 mars 2010.
[543] SPF FINANCE, 2009, *Jaarverslag 2009: Doorwerken tijdens de verbouwing, continuïteit en vernieuwing*, Bruxelles SPF Finance.
[544] Interview avec l'Administration des Douanes et Accises. Bruxelles, 26 septembre 2011. Le gouvernement, le ministre des Finances, le président et l'administrateur général déterminent la politique de succession. Les Institutions européennes, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et d'autres institutions internationales ont également une influence sur les politiques de douane. La douane est aussi dépendante.
[545] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police, M.B, 9 septembre 2011.
[546] Art. 48 LPI.
[547] Art.49 LPI.

recrute ou nomme les autres membres de la police locale en respectant les conditions fixées par le Roi.[548] Le commissaire général et les directeurs généraux de la police fédérale sont désignés conformément à l'article 107 de la LPI sur la proposition des ministres de la Justice et de l'Intérieur après avoir reçu l'avis motivé du Conseil fédéral de police. Comme les acteurs politiques sont impliqués dans le recrutement et la nomination des fonctionnaires de police, une possible ingérence politique n'est pas à exclure.

La réglementation en vigueur relative au recrutement et à la nomination des nouveaux fonctionnaires s'applique également aux **services spéciaux d'inspection** en général et à la **douane** en particulier.[549] Pour garantir la cohérence du processus de recrutement et de nomination, des « descriptions de fonction type » sont utilisées.[550] Celles-ci permettent de décrire préalablement le contenu ainsi que les responsabilités qui caractérisent une fonction spécifique et de formuler des critères d'évaluation et de sélection objectifs qui forment le fil conducteur de tout recrutement et de toute promotion.

Personne ne doute que les **services spéciaux d'inspection** et, plus spécifiquement, la **douane** soient soumis aux décisions politiques (cf. supra). Ceci n'entraîne toutefois pas nécessairement une ingérence politique ni une réduction de l'indépendance du service.[551] En effet, tant dans le processus de recrutement et de sélection des nouveaux fonctionnaires que dans le travail sur le terrain, le politique n'a quasi aucune possibilité d'ingérence réelle dans le fonctionnement du service. Pour être complet, il faut cependant noter que le niveau politique, à savoir le pouvoir législatif, exerce un contrôle sur la douane. Même si ledit contrôle a déjà été exercé à plusieurs reprises, rien n'indique que l'ingérence politique aurait compromis l'indépendance de fonctionnement de la douane. Pour terminer, signalons que le secteur privé fait parfois appel à la douane, par exemple dans le cadre (des contrôles) de la contrefaçon. Ceci pourrait encourager une forme d'ingérence de la part du secteur privé dans le cadre du fonctionnement de la douane et, par conséquent, mettre en péril l'indépendance de la douane par rapport au secteur privé.

[548] Art. 56 LPI.
[549] Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.
[550] Cf. SPF PERSONNEL ET ORGANISATION, 2011, *Functiebeschrijvingen en competentieprofielen bij de federale overheid: De twaalf rubrieken van een functiebeschrijving,* Bruxelles, SPF Personnel et Organisation.
[551] Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités des services chargés d'assurer le respect de la loi ?

Note : 75

L'article 32 de la Constitution belge garantit la publicité des documents administratifs (cf. supra pilier « secteur public »).[552] Ce droit fondamental accorde aux citoyens le droit de consultation et d'explication des documents administratifs et de s'en faire remettre une copie. La publicité de l'administration s'applique aux autorités administratives fédérales (dont les **services spéciaux d'inspection**)[553] et au **service de police intégré**.[554] L'article 32 de la Constitution belge[555] stipule toutefois aussi que la publicité de l'administration peut être soumise à certaines restrictions. L'article 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration[556] énumère les différents cas de rejet possible d'une demande de consultation de certains documents administratifs. Il s'agit plus précisément de la sécurité de la population, de l'ordre public et de la recherche ou la poursuite de faits punissables. En cas de rejet d'une demande de consultation de documents administratifs, un recours administratif peut être introduit auprès de l'autorité administrative qui a fait l'objet de la demande initiale ainsi qu'auprès de la Commission de l'accès aux et de réutilisation des documents administratifs.

En ce qui concerne le **service de police intégré**, on peut noter accessoirement que les PNS tout comme les PZS offrent un certain degré de transparence étant donné que ceux-ci comprennent les objectifs et les missions prioritaires du service de police intégré ainsi que certaines conditions préalables d'ordre organisationnel et logistique. Ainsi, les lignes de force du PNS sont communiquées au parlement même si ce dernier ne peut pas organiser de vote en la matière. Le dernier PNS peut être intégralement consulté sur le site web de la police fédérale.[557] Les conseils communaux sont informés du contenu du PZS, exception faite des parties considérées comme confidentielles par le conseil zonal de sécurité. Les conseils n'ont toutefois pas le droit de voter sur le contenu des PZS. Certaines zones de police publient la version intégrale des PZS sur leur site web[558], d'autres zones présentent

[552] http://www.senate.be/doc/const_nl.html [consulté le 23 mars 2011].
[553] Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, M.B., 30 juin 1994.
[554] http://www.bestuursdocumenten.be/fileadmin/user_upload/commission2/publicite_de_l_administration/rapport_annuel/Jaarverslag-CTB-2009.pdf [consulté le 12 juillet 2011]; http://www.bestuursdocumenten.be/fileadmin/user_upload/commission2/publicite_de_l_administration/rapport_annuel/Jaarverslag-CTB-2010.pdf [consulté le 12 juillet 2011].
[555] http://www.senate.be/doc/const_nl.html [consulté le 23 mars 2011].
[556] Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, M.B., 30 juin 1994.
[557] http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/NVP2008-2011.pdf [consulté le 7 juillet 2011].
[558] Cf. http://www.dendermonde.be/file_uploads/4195.pdf [consulté le 7 juillet 2011]; http://www.lokalepolitie.be/sites/5415/images/stories/pdf/zvp%202009.pdf [consulté le 7 juillet 2011];

uniquement les objectifs prioritaires[559] ou d'autres encore remettent sur demande une version imprimée gratuite aux habitants de la zone de police concernée.[560]

Par ailleurs, la police fédérale donne régulièrement des informations concernant son approche et les résultats obtenus par le biais de communiqués de presse et de rapports annuels,[561] ce qui n'est toutefois pas une obligation légale explicite.[562] Sur le site web de la police fédérale figurent entre autres les statistiques de la criminalité nationale et locale couvrant la période 2000-2010[563] ainsi que les rapports d'activité de la police judiciaire fédérale, de la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière, ainsi que ceux de la Cellule multidisciplinaire hormones.[564]

Concernant la **douane**, nous pouvons préciser qu'aussi bien le site web de la douane[565] que celui du SPF Finances[566] offrent une forme supplémentaire de transparence. Les citoyens y retrouvent des informations générales portant sur la mission et les objectifs de la douane ainsi que des réponses à quelques questions pratiques fréquemment posées. En outre, la douane a publié sur l'Internet l'ensemble des publications, circulaires et législations en vigueur disponibles qui concernent la douane et les accises.[567] La douane communique d'ailleurs régulièrement sur son approche et les résultats obtenus par le biais de communiqués de presse.

Depuis le 1er janvier 2005, les lois spéciales et ordinaires du 2 mai 1995[568] et 26 juin 2004[569] sont entrées en vigueur et imposent à nombre de mandataires publics, hauts fonctionnaires et dirigeants des cabinets ministériels de déposer une liste des mandats, fonctions et professions ainsi qu'une déclaration de patrimoine auprès de la Cour des comptes. Ladite liste doit être déposée une fois par an et est publiée dans le Moniteur Belge après avoir été contrôlée par la Cour des comptes. Le non-respect de cette obligation est passible d'une sanction pécuniaire (cf. supra pilier « pouvoir législatif »). Dans le cadre des services de police, nous notons que les hauts dirigeants des **services spéciaux d'inspection** sont concernés par l'application de cette réglementation, et ce, contrairement aux hauts dirigeants de **la police intégrée**. Ce dernier constat ne représente cependant pas un vrai problème vu que (1) les salaires des fonctionnaires de police sont fixés par la loi et sont donc accessibles

[559] Cf. http://www.politiebeersel.be/het-zonaal-veiligheidsplan.html [consulté le 7 juillet 2011].
[560] Cf. http://www.pzglm.be/nl-BE/webpage/89/zonaal-veiligheidsplan-aanvragen.aspx [Consulté le 7 juillet 2011].
[561] http://www.polfed-fedpol.be/org/org_missionstatement_nl.php [consulté le 7 juillet 2011].
[562] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.
[563] http://www.polfed-fedpol.be/crim/crim_statistieken/stat_2010_trim4_nl.php [consulté le 7 juillet 2011].
[564] http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport_activites/rapports_act_nl.php [consulté le 7 juillet 2011].
[565] Cf. http://fiscus.fgov.be/interfdanl/nl/index.htm [consulté le 27 septembre 2011].
[566] Cf. http://minfin.fgov.be/portail2/nl/index.htm [consulté le 27 septembre 2011].
[567] Cf. http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/ [consulté le 27 septembre 2011].
[568] Loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, M.B., 26 juillet 1995.
[569] Loi spéciale du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi spéciale du 2 mai 1995, M.B., 30 juin 2004.

au public et que (2) les fonctionnaires de police ne peuvent, en principe, pas exercer d'activités secondaires rémunérées.[570]

La législation assure également la transparence nécessaire aux victimes. Ainsi, l'article 3bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale[571] stipule que les victimes doivent recevoir les informations nécessaires sur les modalités de constitution de partie civile et le statut de personne lésée.

Transparence (pratique)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les services chargés d'assurer le respect de la loi répondent de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 75

La liste des mandats est publiée annuellement dans le Moniteur Belge. Par rapport aux **services spéciaux d'inspection** en général et, plus spécifiquement, à la douane, nous pouvons tout en restant prudents conclure, sur la base de la dernière liste des mandats publiée[572], que les activités pertinentes sont effectivement communiquées. L'exhaustivité ou non de ladite liste pose toutefois toujours question.

Comme on l'a écrit plus haut, les services chargés de faire respecter la loi ont lancé de nombreuses initiatives afin d'informer le grand public par le biais de sites web et de publications, ce qui porte à penser que les services en question tentent d'afficher une plus grande transparence à l'égard de la population.

Obligation de rendre compte (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les services chargés d'assurer le respect de la loi répondent de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 100

Par la loi créant[573] le **Comité permanent de contrôle des services de police[574]**, le législateur belge a mis en place un organe de contrôle externe qui contrôle le

[570] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police, Bruxelles, 9 septembre 2011.
[571] Titre préliminaire du Code de procédure pénale.
[572] Cf. Moniteur Belge du 13 août 2010.
[573] Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, M.B., 26 juillet 1991.
[574] Le Comité P contient trois éléments : (1) le Comité permanent composé de cinq membres nommés par le pouvoir législatif, dont un magistrat qui préside le Comité permanent, (2) une administration ayant en son sein la Section plaintes, dont le rôle est de recevoir, analyser et traiter les plaintes

fonctionnement des services de police.[575] Le Comité P contrôle le fonctionnement global de la police intégrée et des services spéciaux d'inspection.[576] En outre, le Comité P surveille également l'action et le fonctionnement de l'Inspection générale de la police fédérale et locale (cf. infra). Finalement, il est important de souligner que bien que le Comité P n'ait pas la mission de gérer des plaintes individuelles, il peut toutefois prendre l'initiative de lancer une enquête.[577]

Le législateur belge a, en outre, institué la **Commission de la protection de la vie privée**[578] (ci-après **Commission vie privée**).[579] La Commission vie privée constitue un organe de contrôle externe et indépendant qui veille à la protection de la vie privée dans le cadre du traitement des données à caractère personnel.[580] Les citoyens peuvent par ailleurs, dans une moindre mesure, se tourner vers la Commission dans le cadre de plaintes concernant l'action et le fonctionnement des services de police et des services spéciaux d'inspection.[581]

Pour finir, les citoyens peuvent aussi adresser leurs plaintes relatives à l'action et au fonctionnement des services de police, des services spéciaux d'inspection en général et plus spécifiquement de la douane, aux **services concernés** ainsi qu'aux **chefs de corps**,[582] au **Service contrôle interne**,[583] à l'**Inspection générale de la police fédérale et locale**[584] (cf. infra), **aux médiateurs** divers (cf. infra pilier « médiateur »**)**, au **bourgmestre concerné** ou

---

concernant les interventions des membres des services de la police, et enfin (3) un Service d'enquêtes qui est chargé de mener des enquêtes de contrôle et judiciaires. Le Service d'enquêtes est particulièrement important puisque c'est le service chargé d'enquêter sur les plaintes et dépositions des citoyens liées à la police ou un de ses membres.

[575] PONSAERS, P., VERHAGE, A., et BEYENS, K., 2011, 'Controle op politie en justitie: een lappendeken met weinig samenhang', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 55, 7-16.

[576] Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, M.B., 26 juillet 1991.

[577] PONSAERS, P., (et al.), 'Controle op politie en justitie: een lappendeken met weinig samenhang', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 55, 2011, 7-16.

[578] La Commission vie privée est composée de 16 membres, dont 8 membres permanents et 8 membres suppléants. Au sein de la Commission vie privée, six comités sectoriels assurent la protection de la vie privée dans le traitement des données à caractère personnelles au sein d'un secteur spécifique. Ces comités sectoriels sont composés de membres de la Commission vie privée et d'experts en la matière.

[579] Loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée, M.B., 18 mars 1993.

[580] http://www.privacycommission.be/nl/commission/ [consulté le 15 septembre 2011].

[581] Loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée, M.B., 18 mars 1993; Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police, Bruxelles, 9 septembre 2011.

[582] PONSAERS, P., (et al.), 'Controle op politie en justitie: een lappendeken met weinig samenhang', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 55, 2011, 7-16.

[583] Le Service contrôle interne est un organe de contrôle au sein de l'organisation de la police chargé de la surveillance des actions individuelles et collectives de la police. Sa mission est axée sur le contrôle de la discipline et de la qualité. Les citoyens peuvent y déposer des plaintes concernant le fonctionnement et les activités de la police en tant que telle, mais non celles relatives aux services d'inspection spéciale.

[584] Puisque qu'il s'agit d'un département ministériel qui se consacre à la surveillance de la police intégrée, les citoyens peuvent uniquement déposer des plaintes relatives au fonctionnement et aux activités de la police en tant que telle et non des plaintes concernant les services d'inspection spéciale.

encore au **ministre de l'Intérieur**[585] et au **pouvoir judiciaire**, et ce aussi bien en déposant une plainte auprès du ministère public qu'en se portant partie civile en vue de saisir un juge d'instruction (cf. supra pilier « pouvoir judiciaire »).[586]

Aucun organe n'est prévu pour se consacrer spécifiquement à la lutte contre la *corruption pratiquée par les membres des services chargés de faire respecter la loi*. Plusieurs autres organes et services s'occupent cependant de la lutte contre la corruption (cf. infra pilier « services anticorruption ») ou du contrôle des services chargés de faire respecter la loi, au premier rang desquels le **Comité P**. Bien que la loi ne mentionne pas explicitement l'ouverture d'enquêtes sur des affaires de corruption[587], la pratique est toute autre.[588] En deuxième lieu, l'**Inspection générale** veille entre autres à l'application correcte du code déontologique de la police intégrée.[589] Dans le cas où l'Inspection générale constate un délit (tel que la corruption),[590] les autorités judiciaires en seront informées.[591] Celles-ci désigneront par la suite le service de police qui devra engager les investigations nécessaires. Dans la pratique, cela signifie que tant les fonctionnaires de police des corps de la **police locale** que ceux de la **police judiciaire fédérale** peuvent mener des enquêtes sur des affaires de corruption.[592]

En troisième lieu, **l'Office central pour la répression de la corruption** (OCRC) peut être mentionné (cf. infra pilier « services anticorruption »). Ce service de police spécialisé est chargé de la lutte contre les délits de corruption en général. En cas de délit de corruption commis par des fonctionnaires de police, l'enquête peut être menée en collaboration avec le Comité P et/ou l'Inspection générale.[593]

Pour terminer, notons qu'aucun service spécialisé chargé d'enquêter sur des affaires de corruption impliquant les fonctionnaires de la **douane** n'a été créé. Cependant, une collaboration ponctuelle entre la douane et le parquet peut être prévue en cas de délit de fraude. Par ailleurs, le service d'audit interne de la douane intervient principalement en vue d'identifier et de remédier aux causes structurelles susceptibles d'entraîner des délits de fraude.[594]

---

[585] PONSAERS, P., (et al.), 'Controle op politie en justitie: een lappendeken met weinig samenhang', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 55, 2011, 7-16.
[586] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police, Bruxelles, 9 septembre 2011, Interview avec l'Administration des douanes et accises, Bruxelles, 26 septembre 2011.
[587] Cf. Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, M.B., 26 juillet 1991.
[588] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011; COMITE PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2009, *Observatoriumrapport 2009,* Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police.
[589] http://www.aigpol.be/nl/pdf/AIG%202009-NL_light.pdf [consulté le 6 juillet 2011].
[590] Cf. Code pénal.
[591] AR 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, M.B., 18 août 2001.
[592] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.
[593] http://www.polfed-fedpol.be/org/djf_ocrc/djf_ocrc03_nl.php [consulté le 6 juillet 2011].
[594] Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

Bien que l'instruction criminelle ne puisse être ouverte à l'encontre de certaines personnes,[595] cette forme d'immunité ne s'applique pas aux agents des services chargés de faire respecter la loi.[596]

Obligation de rendre compte (pratique)

Dans quelle mesure les services chargés d'assurer le respect de la loi rendent-ils compte et répondent-ils effectivement de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 50

Il n'est pas facile de trouver des informations concernant le délai effectif de traitement des plaintes relatives à l'action et au fonctionnement des services chargés de faire respecter la loi par les différents organes et instances compétents en la matière.[597] Toutefois, de tels renseignements sont disponibles concernant les plaintes traitées par le **Comité P**. Nous pouvons ainsi constater que le Comité P traite dans un délai raisonnable les plaintes déposées par des personnes privées concernant l'action des (membres des) services chargés de faire respecter la loi. Dans le dernier rapport annuel du Comité P figurent des informations concernant le délai de traitement des plaintes reçues. Ainsi, le nombre de plaintes traitées endéans la même année civile n'a fait qu'augmenter tandis que la durée moyenne de traitement diminue constamment.[598]

Bien que le Comité P ainsi que l'Inspection générale, les corps de la police locale, la police fédérale et le OCRC aient été cités dans le cadre de l'ouverture d'enquêtes sur des affaires de corruption impliquant des fonctionnaires des services chargés de faire respecter la loi, nous nous axerons uniquement sur le Comité P et l'Inspection générale.

Le dernier rapport annuel du **Comité P**[599], tout comme les rapports intermédiaires publiés[600] nous permettent de constater que cet organe de contrôle ouvre des enquêtes suite à des cas de corruption (présumée) ayant trait aux membres des services chargés de faire respecter la loi. Il est toutefois important de signaler que, bien que les atteintes à l'intégrité représentent environ 45% de la totalité des plaintes déposées, le nombre de plaintes pour corruption reste peu élevé dans la pratique : cinq plaintes ont été introduites en 2008 et deux en 2009. En outre, en raison du nombre élevé des cas d'atteinte à l'intégrité, le Comité P a organisé un contrôle d'intégrité au sein du service de recherche locale de la police locale de Bruxelles-

[595] VAN DEN WYNGAERT, C., 2006, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht: in hoofdlijnen,* Anvers/Apeldoorn, Maklu.
[596] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.
[597] *Ibid*.
[598] COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2009, *Observatoriumrapport 2009,* Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police.
[599] *Ibid*.
[600] COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2008, Comité permanent de contrôle des services de police, *Activiteitenverslag 2008,* Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police; http://www.comitep.be/AdditionalReports/2010-12-15_NL_lokale_recherche_polbru.pdf [consulté le 7 juillet 2011].

Capitale/Ixelles[601] et a mené un audit d'intégrité au sein du service de recherche locale d'Anvers.[602] L'audit d'intégrité du service de recherche locale d'Anvers a eu lieu suite à un incident durant lequel des membres de la recherche locale ont fait l'objet de soupçons de blanchiment d'argent. N'oublions cependant pas de mentionner que l'intervention du Comité P dans le cadre de telles investigations n'est pas toujours irréprochable. Ainsi, le Comité P a été accusé de partialité dans les dossiers du Comité supérieur de Contrôle[603], de la zone de police HaZoDi[604] et l'affaire Ronald Janssen.[605]

Dans la pratique, **l'Inspection générale** engage également des enquêtes sur des cas de corruption commis par des fonctionnaires de police. En 2010, l'Inspection générale a reçu six dossiers judiciaires relatifs à des affaires de subornation et/ou de corruption.[606]

Strictement parlant, les membres des services chargés de faire respecter la loi ne bénéficient pas, dans la pratique, de l'immunité pénale.[607] Or, force est de constater que le juge ordinaire prononce régulièrement l'ajournement de la peine lorsqu'il s'agit de membres desdites autorités.[608] Une explication possible de ce phénomène réside à la fois dans la plus grande sévérité à l'égard de ces membres au début de l'exécution de l'instruction criminelle (entre autres en optant fréquemment pour la détention provisoire) ainsi que dans le fait que

[601] http://www.comitep.be/AdditionalReports/2010-12-15_NL_lokale_recherche_polbru.pdf [consulté le 7 juillet 2011].
[602] http://www.comitep.be/AdditionalReports/2008/NL/Integriteitsaudit_lokale_recherche_antwerpen.pdf [consulté le 7 juillet 2011].
[603] TIMMERMAN, G., 1997, *De doofpotten. De sabotage van het Hoog Comité van Toezicht,* Anvers, Hadewijch.
[604] Le jeudi 6 octobre 2011, le programme d'information télévisé Panorama de la VRT a dressé un tableau de la "culture de la cupidité" et de l'intimidation au sein de la zone de police d'Hasselt HaZoDi. Un système aurait été mis en place où les heures supplémentaires et indemnités de week-end étaient toujours accordées aux mêmes personnes, des vêtements civils étaient achetés sur le compte de la police, un examen avait été falsifié et des procédés d'harcèlement et d'intimidation étaient rendus possibles. Voir http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/mediatheek/programmas/panorama/1.1127182 [consulté le 10 octobre 2011]. Le comité P a déclaré qu'il n'avait pas accès à l'enquête criminelle menée par le procureur du Roi contre les donneurs d'alerte (Comité P, e-mail du 11 octobre 2011).
[605] Après avoir été suspecté et arrêté pour le meurtre de Shana Appeltans et Kevin Paulus en janvier 2010, Ronald Janssen a également avoué le meurtre d'Annick Van Uytsel en avril 2007. C'est à ce moment-là seulement qu'était apparu que, juste après la disparition de Van Uytsel, Janssen était déjà considéré comme suspect principal.
Le Comité P a été chargé d'enquêter sur ce qui a dysfonctionné au cours de cette enquête. Le syndicat de police accuse le Comité P d'avoir seulement pris en compte l'équipe d'enquêteurs et non pas l'interaction avec la justice. http://www.robtv.be/nieuws/leuven/politievakbond-onderzoek-comite-p-was-eenzijdig [consulté le 10 octobre 2011]. Bien que le Comité P dise, à raison, qu'il peut uniquement contrôler la police et non la justice, qui relève du Haut Conseil de la Justice (Comité P, e-mail du 11 octobre 2011), nous relevons de ce fait qu'aucune instance n'est chargée d'examiner effectivement l'interaction.
[606] http://www.aigpol.be/nl/pdf/AIG2010NlWeb.pdf [consulté le 6 juillet 2011].
[607] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.
[608] COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2007, *Activiteitenverslag 2006-2007*, Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police.

les juges considèrent, souvent à tort, qu'une décision disciplinaire avait déjà été prise auparavant.[609]

En outre, il s'avère que l'application du statut disciplinaire des services de police[610] est peu efficacement appliquée dans la pratique, ce qui nuit à l'obligation de rendre compte au sein de l'organisation[611] : les procédures actuelles prennent beaucoup de temps et sont compliquées, les sanctions disciplinaires ne sont prononcées que tardivement et leur nombre reste limité.[612] Par ailleurs, Sonja Becq renvoie aux importants écarts qui se présentent lors de l'application du statut disciplinaire dans les différents services de police ainsi qu'au manque d'uniformité dans le cadre des sanctions appliquées à des faits semblables.[613] Le Président du Comité P, Bart Van Lijsebeth, avance que, ces dernières années, peu de procédures disciplinaires ont été lancées en raison des difficultés d'application du règlement disciplinaire et en raison du peu de chances de voir la procédure aboutir.[614]

Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des services chargés d'assurer le respect de la loi ?

Note : 100

Le pouvoir exécutif a mis en place un code déontologique applicable au **service de police intégré**.[615] Ce code comprend quatre chapitres dans lesquels figurent les droits et les devoirs des membres du personnel de la police intégrée. La posture et les attitudes de base à adopter par le personnel de police y sont explicitées (entre autres le respect des droits de l'homme et des droits et libertés constitutionnels, l'intégrité, l'impartialité et la dignité de la fonction). Bien que les conflits d'intérêts ne soient pas traités explicitement, le personnel de police a la possibilité d'invoquer la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui stipule que le personnel de police doit éviter tout acte ou attitude pouvant porter atteinte à la présomption d'impartialité.[616] Il peut aussi se référer aux articles 69-70 du code déontologique qui énumèrent les activités incompatibles avec la

[609] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.
[610] Cf. Loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, M.B., 16 juin 1999.
[611] BECQ, S., 2011, "Controle op politie en justitie. Op het goede spoor, maar nog een lange weg te gaan." *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving,* 55, 59-66.
[612] Voir aussi COMITÉ PERMANENT DE CONTROLE DES SERVICES DE POLICE, 2006, *Tuchtbeleid van de politie (2001-2005),* Bruxelles, Editeur Politeia.
[613] BECQ, S., 2011, 'Controle op politie en justitie. Op het goede spoor, maar nog een lange weg te gaan', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 55, 59-66.
[614] http://www.hln.be/hln/nl/957/Belgie/article/detail/1233942/2011/03/10/Comite-P-Tuchtreglement-politie-te-moeilijk-hanteerbaar.dhtml [consulté le 10 octobre 2011].
[615] Cf. AR 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, M.B., 30 mai 2006.
[616] Art. 127, Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

charge de fonctionnaire de police.[617] Ledit code détermine également les conditions d'acceptation de dons et de cadeaux.

Le pouvoir exécutif a également prévu un cadre déontologique d'application aux fonctionnaires relevant des divers **services spéciaux d'inspection** (cf. supra pilier « secteur public »).[618] Ensuite, en ce qui concerne les fonctionnaires de la **douane,** nous renvoyons également à l'article 321 de la loi générale sur les douanes qui stipule que les agents de douane ne pourront strictement rien recevoir d'autre que ce qui leur est légalement alloué.[619]

Les fonctionnaires qui relèvent de **la police intégrée** font l'objet de plusieurs restrictions d'emploi après leur sortie de service. Ainsi, les anciens fonctionnaires de police doivent attendre cinq ans avant de pouvoir travailler pour une entreprise de gardiennage (privée)[620] : ils ne peuvent exercer ni fonctions dirigeantes ou exécutives au sein d'une telle entreprise, ni encore siéger dans un conseil d'administration. Ils doivent également attendre cinq ans pour exercer comme détective privé.[621] De plus, les anciens fonctionnaires de police qui appartenaient à la police fédérale de la route se voient imposer la restriction supplémentaire de ne pouvoir travailler comme moniteur d'auto-école.[622]

Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité des services chargés d'assurer le respect de la loi est-elle effectivement garantie ?

Note : 50

Il existe un écart entre les initiatives prises formellement par les services de police belges et la surveillance de l'intégrité dans la pratique. Aussi bien durant la procédure de sélection des futurs nouveaux membres de la police que durant la formation des aspirants, l'intégrité est mise en avant comme l'une des compétences centrales au sein de la police.[623] Tout au long de la suite de la carrière, l'attention est également prêtée à la politique d'intégrité tout comme à l'exercice intègre de la fonction de police, par l'organisation de plusieurs programmes de formation.[624] Aussi bien la formation de base que la formation continue et la formation

[617] Art. 69-70 AR 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, M.B., 30 mai 2006. Voir aussi Art. 134-136, Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.
[618] AR 14 juin 2007 portant modification de diverses dispositions réglementaires ;
Circulaire n° 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale.
[619] Loi du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises, M.B., coordonné le 18 juillet 1977.
[620] Art.5, 6° Loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, M.B., 29 mai 1990.
[621] Art.3, 6° Loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, M.B., 2 octobre 1991,
[622] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.
[623] DEVIS, E., MAESSCHALCK, J., et HUTSEBAUT, F., *Implementatiestrategieën voor de deontologische code,* Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, 2007; http://www.law.kuleuven.be/linc/onderzoek/Integriteit_Eindrapport.pdf [consulté le 10 octobre 2011].
[624] *Ibid*.

continuée barémique abordent la déontologie et le code déontologique.[625] En outre, des initiatives de formation externe sont aussi offertes dans cette matière.[626]

Les fonctionnaires fédéraux appartenant aux **services spéciaux d'inspection** peuvent également suivre des formations portant sur l'application du contenu du code déontologique.[627] Les **agents des douanes** doivent en particulier suivre des formations et des cours obligatoires qui traitent de l'intégrité et de la corruption.[628] Lesdites formations visent tant à sensibiliser les agents qu'à offrir des outils pratiques pouvant être utilisés au quotidien. Les dirigeants faisant partie de la douane doivent par ailleurs obligatoirement suivre des formations et des ateliers portant sur le contrôle interne et la surveillance des processus.

Bien que les **services de police** belges estiment que l'intégrité constitue une compétence de base[629] et qu'un code déontologique est d'application aux services de police,[630] le dernier rapport annuel du Comité P avance que « *les plaintes relatives aux atteintes à l'intégrité constituent chaque année une part importante du nombre de plaintes déposées auprès du Comité P ou des services de police* ».[631] Ces plaintes représentent environ 45% de la totalité des plaintes déposées (cf. supra). Le Comité P cite dans son dernier rapport annuel plusieurs cas d'atteintes à l'intégrité ayant trait à l'action policière, aux compétences de police et à des erreurs déontologiques. Le rapport mentionne plus précisément l'accès illégitime à des informations policières ainsi que les abus d'informations policières commis à des fins personnelles. En outre, il s'avère que ce type de manque d'intégrité constitue un problème structurel au sein des services de police.[632] Dans ce cadre, nous tenons également à souligner l'importante attention médiatique prêtée au (supposé) manque d'intégrité au sein du Commissariat général de la police fédérale,[633] qui a – indépendamment du fond de l'affaire – très certainement jeté une ombre sur l'intégrité des hauts responsables de la police. Par ailleurs, certaines affaires ont récemment été découvertes au sein des polices

[625] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.
[626] http://soc.kuleuven.be/io/ned/vorming/openopleiding/iondeon.htm [consulté le 8 juillet 2011].
[627] Cf. http://nexus-ic.com/nl/open-training/integriteitsmanagement-voor-overheidsprofessionals.html [consulté le 12 octobre 2011].
[628] Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.
[629] DEVIS, E., MAESSCHALCK, J., et HUTSEBAUT, F., *Implementatiestrategieën voor de deontologische code,* Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, 2007; http://www.law.kuleuven.be/linc/onderzoek/Integriteit_Eindrapport.pdf [consulté le 10 octobre 2011].
[630] AR 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, M.B., 30 mai 2006.
[631] Traduction libre du COMITE PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2009, *Observatoriumrapport 2009,* Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police, 2009, 59.
[632] COMITE PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2008, *Activiteitenverslag 2008,* Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police.
[633] Il s'agit d'une série d'irrégularités relatives à des promotions et mesures d'ordre disciplinaire. Fin 2007 et au milieu de 2008, deux secrétaires, dont celle du commissaire général de la police fédérale à l'époque, ont été promues de façon irrégulière à un cadre supérieur. Lorsque la porte-parole de la police fédérale a abordé publiquement la question, celle-ci a été mutée de façon non réglementaire. En outre, une ancienne collaboratrice du cabinet du ministère de l'Intérieur a été nommée de façon non régulière, après avoir commis des faits de fraude. Une enquête du Comité P en septembre 2008 a confirmé ces irrégularités. Voir : http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.972822 [consulté le 12 octobre 2011].

locales, par ex. la « culture de cupidité » dans les zones de police de Gand[634] et de Hasselt, le soupçon de fraude dans le cadre des examens organisés dans la zone de Hasselt,[635] le cas de falsification d'un procès-verbal impliquant le chef de corps de Gand[636] ou encore l'affaire des cartes VISA à Anvers.[637] En d'autres termes, malgré l'attention portée à l'intégrité et la déontologie tout au long de la formation et de la carrière, et bien que des mécanismes pénaux et disciplinaires aient été mis à la disposition d'organes indépendants internes et externes, force est de conclure que ce système n'est pas sans faille et n'arrive donc à garantir ni l'intégrité ni le comportement déontologique des membres des services de police.[638]

En ce qui concerne les **services spéciaux d'inspection** et plus spécifiquement la **douane**, une évaluation de la mesure dans laquelle les initiatives réglementaires et les mécanismes de contrôle disponibles garantissent ou non l'intégrité et le comportement déontologique des fonctionnaires de la douane, s'avère plus compliquée. Les agents de la **douane** ont l'impression que de nombreux efforts ont d'ores et déjà été consentis pour garantir l'intégrité tout comme le comportement déontologique des fonctionnaires de la douane.[639] Or, l'efficacité réelle de ces mesures, ainsi que la mesure dans laquelle l'intégrité des fonctionnaires de la douane est garantie dans la pratique restent imprécises.

---

[634] Voir http://www.legalworld.be/legalworld/uploadedFiles/Juristen_in_de_media/Rapport_doorlichting_zonale_Politie_Gent.pdf?LangType=2067 [consulté le 10 octobre 2010].

[635] Le commissaire de la zone HaZoDi aurait, selon le reportage de Panorama, trafiqué un examen destiné à une secrétaire dans le but de modifier les résultats. http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/mediatheek/programmas/panorama/1.1127182 [consulté le 10 octobre 2011].

[636] La cour d'appel a confirmé la peine de prison de 12 mois avec sursis pour l'ancien chef de corps de Gand qui avait causé, le 7 février 2009, un accident de la circulation et avait ensuite forcé le commissaire-adjoint à faire une fausse déposition déclarant avoir été lui-même derrière le volant. L'ancien chef du service de contrôle interne avait contribué à la fausse déclaration. http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=DMF20100309_043 [consulté le 10 octobre 2011].

[637] En février 2003, le parquet d'Anvers a ouvert une enquête sur une possible fraude liée à des cartes visa utilisées par des politiciens responsables politiques et des fonctionnaires. L'ancien chef de corps et d'autres policiers haut gradés ont été inculpés pour usage privé de leur carte de banque professionnelle et usage de faux en écriture (car ils ont voulu cacher leurs achats privés).
Le chef de corps de l'académie de la police d'Anvers de l'époque a également été inculpé et reconnu coupable (en appel) en 2006 et 2008 pour abus de prestation (tel que l'usage intensif de son véhicule de service). Les plaintes judiciaires contre les politiques ont été abandonnées en 2004 parce qu'ils ont tous pu justifier les dépenses liées à leur carte visa. Selon la Chambre du Conseil, sur les 15 fonctionnaires de niveau supérieur, 12 n'ont pas agi de façon frauduleuse, les policiers inclus. Finalement, deux fonctionnaires, la secrétaire de la ville et son adjoint ont été condamnés.http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/443850/2008/10/08/Mildere-straffen-in-Antwerpse-Visa-affaire.dhtml [consulté le 10 octobre 2011]. Pour plus d'information, veuillez consulter le dossier de la *Gazet van Antwerpen* sur le lien suivant http://asp.gva.be/dossiers/-a/schoonverdiep/recent.asp.

[638] Dans ce contexte, nous pouvons aussi nous référer à la culture dite « de cupidité » (ressources - pratique) qui montre clairement que les mécanismes d'intégrité existants ne fonctionnent pas.

[639] Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

RÔLE

Poursuite judiciaire des affaires de corruption (pratique)

Les services chargés d'assurer le respect de la loi parviennent-ils à découvrir et à poursuivre les affaires de corruption dans le pays ?

Note : 50

Au cours de l'enquête préparatoire, les services de police peuvent, avec ou sans l'autorisation du procureur ou du juge d'instruction, procéder à plusieurs actes d'information (cf. infra pilier « services chargés de faire respecter la loi »).[640] Il s'agit notamment de : la visite des lieux, l'observation, l'interrogation, l'audition des témoins, le rassemblement de données relatives aux comptes et aux transactions bancaires,[641] la perquisition,[642] le contrôle visuel discret,[643] la confiscation,[644] la saisie de données,[645] la recherche par réseau,[646] l'intervention différée,[647] la violation du secret postal,[648] l'identification et la localisation de numéros téléphoniques[649] et l'écoute des (télé)communications privées.[650]

Il est important de noter qu'une enquête de recherche proactive peut aussi être engagée.[651] Le cas échéant, des informations concernant des délits n'ayant pas encore été commis ou révélés sont rassemblées. Dans ce cadre, les méthodes particulières de recherche doivent être mentionnées. Ces méthodes se caractérisent par leur caractère secret et se sont développées en raison de l'insuffisance des méthodes traditionnelles.[652] Contrairement aux méthodes traditionnelles de recherche, les méthodes particulières de recherche sont en nombre limité. Il s'agit plus précisément de l'observation, de l'infiltration et du recours aux indicateurs.[653]

La **police** dispose donc de nombreuses méthodes et techniques de recherche qui lui permettent de détecter les cas de corruption. Même si l'on peut se demander si l'*entrapment* ne pourrait pas aussi être utilisé dans des cas spécifiques,[654] on peut considérer l'arsenal des méthodes et techniques de recherche comme efficace et suffisamment adapté à la détection des cas de corruption.

---

[640] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.
[641] Art. 46quater Code d'Instruction Criminelle.
[642] *Ibid*., Art. 46, 49, 87 & 88 Code d'Instruction Criminelle.
[643] *Ibid*., Art. 46quinquis & 89ter
[644] Ibid., Art. 35.
[645] Ibid., Art. 39bis.
[646] Ibid., Art. 88ter.
[647] Ibid., Art. 40bis
[648] Ibid., Art. 46ter et 88 sexies.
[649] Ibid., Art. 46bis
[650] Ibid., Art. 90ter.
[651] Ibid., Art. 28bis.
[652] VAN DEN WYNGAERT, C., 2006, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht: in hoofdlijnen,* Anvers/Apeldoorn, Maklu.
[653] Art. 47ter, 47sexies, 47octies & 47decies Code d'Instruction Criminelle.
[654] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

En analysant le nombre d'enquêtes portant sur des affaires de corruption, nous constatons qu'entre 2001 et 2010, 164 enquêtes ont été diligentées pour des faits de corruption[655]. Une fois l'enquête achevée, 16 cas avérés de corruption ont finalement été présentés. Une évaluation de ce genre de données s'avère toutefois extrêmement difficile, étant donné que leur collecte et leur traitement ne se font pas de façon structurée ni longitudinale, et même si le Collège des procureurs généraux a créé une telle base de données, on dit que celle-ci ne serait pas complète. Par ailleurs, aussi bien la police locale que la police fédérale peuvent conduire des enquêtes pour corruption. Au sein de la police fédérale, les unités déconcentrées et décentralisées ainsi que L'Office central pour la répression de la corruption peuvent être chargés de ce genre de dossiers. Nous renvoyons en outre au chapitre sur les services anticorruption, dans lequel nous constatons que les entreprises rendent rarement compte des faits de corruption, d'une part, et que la Belgique ne dispose pas d'une organisation chargée d'identifier ce type de délits d'autre part.[656]

[655] Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.
[656] Document confidentiel, 2009, 7.

8.6. Autorités électorales

RÉSUMÉ

La Belgique ne dispose d'aucun « organe de gestion électorale » ou « *electoral managment body* » spécifique. Plusieurs autorités participent à l'organisation et au contrôle des élections. Les moyens mis à leur disposition sont généralement suffisants. Les trois pouvoirs participent à l'organisation des élections, ce qui garantit une plus grande indépendance. Quelques problèmes ont toutefois été constatés et ont principalement trait à la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, d'une part, et aux Commissions de vérification des pouvoirs et de validation des élections d'autre part. En ce qui concerne la Commission de contrôle, aussi bien sa composition politique que le contrôle de facto limité posent problème. Ce dernier point a, entre autres, été soulevé par le GRECO. Le soutien de la Cour des comptes à la Commission de contrôle n'offre qu'une solution partielle. En outre, dans le cas des Commissions de vérification des pouvoirs et de validation des élections, nous notons qu'il s'agit d'autocontrôle (le parlement se prononce sur la validité de ses propres élections) et qu'aucun recours ne peut être introduit contre les décisions prises par ces Commissions. Le processus électoral se caractérise par un niveau élevé de transparence. De nombreux canaux d'information permettent au citoyen de se renseigner sur ses droits et ses devoirs en tant qu'électeur. Le citoyen serait cependant insuffisamment informé sur son droit de regard sur les déclarations des dépenses électorales faites par les candidats et les partis. Aucun code déontologique ne s'applique spécifiquement aux acteurs impliqués dans l'organisation et le contrôle des élections. Le cadre légal offre globalement suffisamment de garanties afin d'assurer la neutralité et le déroulement équitable des élections. Il existe encore quelques préoccupations concernant le vote par voie électronique, mais une adaptation récente du système devrait permettre d'y apporter une réponse.

Autorités électorales Résultat global du pilier: 75 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité **67** /100	Ressources	N/A	75
	Indépendance	50	75
Gouvernance **71** /100	Transparence	75	75
	Obligation de rendre compte	75	75
	Intégrité	50	75
Rôle **88** /100	Réglementation des campagnes	75	
	Administration électorale	100	

STRUCTURE ET ORGANISATION

Ce chapitre décrit les autorités électorales belges ou le « *electoral management body* » en Belgique au niveau fédéral. La Belgique ne connaît pas d'entité spécifique unique pouvant être décrite comme « *electoral management body* » mais dispose de plusieurs acteurs impliqués dans l'organisation et le contrôle des élections. Voici un aperçu des principaux acteurs :

- les bureaux électoraux (les bureaux principaux, les bureaux de vote et les bureaux de dépouillement)
- le Service public fédéral Intérieur, le Service public fédéral des Affaires Étrangères (en matière de droit de vote des Belges qui résident à l'étranger), les administrations communales et les administrations provinciales
- le parlement (Chambre et Sénat), avec :
    - le Collège d'experts chargé du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés
    - la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques
    - les Commissions de vérification des pouvoirs et de validation des élections
- la Cour des comptes
- les greffiers des tribunaux de première instance
- le juge pénal

Ainsi, les trois pouvoirs (le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire) participent activement à l'organisation et au contrôle des élections. Nous parlerons en premier lieu des acteurs impliqués dans l'organisation des élections et ensuite des acteurs chargés de leur contrôle.

La Direction des Élections du SPF Intérieur organise les élections fédérales en collaboration avec les administrations communales (pouvoir exécutif) et les bureaux électoraux (présidés par le pouvoir judiciaire), en se conformant à la législation électorale (pouvoir législatif). Nous distinguons trois types de bureaux électoraux : le bureau principal, le bureau de vote et le bureau de dépouillement. Il y a un bureau principal de la circonscription électorale pour les élections de la Chambre des représentants et un bureau principal de collège qui est chargé des élections du Sénat.[657] Ensuite, il y a un bureau principal au niveau du canton électoral, composé d'une ou plusieurs communes. Les bureaux principaux sont présidés par des magistrats (pouvoir judiciaire). Outre la présidence des bureaux, les présidents assument également les tâches suivantes : dans l'ordre chronologique : 1) la réception des listes et l'acceptation de celles-ci et des candidats, 2) la composition des bureaux de vote et de dépouillement, 3) l'élaboration des listes d'électeurs, 4) l'impression des bulletins de vote, 5) l'approbation du logiciel de vote, 6) le recensement général des votes exprimés, 7) la répartition des sièges entre les différentes listes et 8) la désignation des élus et de leurs

[657] Au moment de la rédaction de ce document (octobre 2011), il est question d'un accord politique visant à réformer le Sénat et à abolir l'élection directe des sénateurs.

suppléants.[658] Les cantons électoraux ayant un système de vote automatisé disposent uniquement des bureaux de vote.[659]

Plusieurs instances sont compétentes pour le contrôle des élections. Il faut toutefois faire la distinction entre le contrôle parlementaire (pouvoir législatif) et le contrôle judiciaire (pouvoir judiciaire).

Au niveau du contrôle parlementaire, des commissions d'experts parlementaires sont organisées. D'une part, les Commissions de vérification des pouvoirs et de validation des élections vérifient si les élus remplissent tous les critères d'éligibilité et si la tenue des élections a été conforme aux règles en vigueur. D'autre part, la Commission fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques (ci-après Commission de contrôle) est chargée du contrôle du financement des partis et de leurs campagnes (cf. infra pilier « partis politiques »). Dans ce pilier des « autorités électorales », nous nous concentrerons uniquement sur le contrôle du financement des campagnes électorales. À côté de cela, un Collège d'experts parlementaires a été créé en vue de contrôler le vote par voie électronique. Ce Collège est chargé du contrôle de la fiabilité du vote électronique et d'en faire un compte-rendu à l'attention du Parlement.[660] Enfin, la Cour des comptes joue également un rôle, entre autres dans le contrôle du financement des partis et de leurs campagnes. La Cour des comptes est déjà largement analysée dans les autres piliers et il s'agit donc seulement ici de noter que la place de la Cour des comptes dans le dispositif de contrôle du financement des partis politiques et campagnes est variable. Elle intervient obligatoirement dans le contrôle au niveau fédéral et au niveau de la Communauté flamande (la Commission fédérale de contrôle et la Commission de contrôle flamande doivent consulter la Cour des comptes). Dans le cas de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone, les Commissions de contrôle des parlements régionaux peuvent la consulter et solliciter un avis (faculté dont elles n'ont par ailleurs encore jamais fait usage en pratique).[661]

Le contrôle judiciaire n'est pas très étendu, mais le juge dispose du droit de sanctionner certaines infractions à la législation électorale (par exemple le fait de se soustraire à son devoir électoral ou les cas de fraude). Un contrôle judiciaire est en outre effectué, avant même la tenue du scrutin, sur les conditions d'éligibilité.[662]

Aborder systématiquement l'ensemble des aspects pour tous les acteurs impliqués nous entraînerait trop loin. Nous avons, par conséquent, choisi d'aborder brièvement le rôle de chaque acteur dans l'organisation des élections, pour nous concentrer par la suite, s'agissant du contrôle, sur les commissions d'experts parlementaires, à propos desquelles on pourrait argumenter qu'elles se rapprochent le plus du concept d'« *electoral body*

[658] Interview avec Etienne Van Verdegem, Direction Générale Institutions et Population, SPF Intérieur, Bruxelles, 20 avril 2011.
[659] *Ibid.*
[660] *Ibid.*
[661] GRECO, 11-14 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 14.
[662] Document parlementaires à la Chambre 1421/001, 2000-2001.

management », à savoir : la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques (la commission de contrôle) d'une part, et, certes dans une moindre mesure, les Commissions de vérification des pouvoirs et de validation des élections d'autre part.

CAPACITÉ

Ressources (pratique)

Les autorités électorales disposent-elles effectivement des ressources appropriées leur permettant d'assumer efficacement leur rôle ?

Note : 75

L'analyse des moyens mis à la disposition des organes impliqués dans l'organisation des élections nous conduit à faire plusieurs constatations. La Direction des Élections du SPF Intérieur est composée de fonctionnaires qui sont soumis à la réglementation applicable aux fonctionnaires en général et qui, de ce fait, ne disposent d'aucun statut spécifique. Pour le recrutement du personnel pour ce service, il existe des profils de fonction dans lesquels est clairement défini à quels critères les candidats doivent répondre. La Direction comprend une cellule permanente pouvant être élargie dès l'instant que des élections doivent être organisées, ce qui permet de respecter la réglementation légale qui stipule que les élections doivent être organisées endéans les quarante jours de la dissolution des chambres.[663] Le noyau de la cellule permanente dispose d'un chef de service des élections, d'un informaticien, d'un juriste, d'un administrateur de site Internet, d'un coach pour les élections, d'un conseiller général et d'un directeur général. Une fois les élections terminées, la Direction des élections procède à une évaluation des points à améliorer. Pour ce faire, elle se base notamment sur l'évolution dans d'autres pays et propose ensuite régulièrement des amendements à la réglementation en vigueur.[664]

Le président du bureau principal de circonscription électorale ou du bureau principal de collège (président du tribunal de première instance) approuve les listes électorales ainsi que les candidats, se charge du recensement général des votes dans la circonscription électorale ou le collège et de la répartition des sièges entre les listes, et désigne les élus et leurs suppléants. Le président du canton (juge de paix) désigne les présidents des bureaux de vote ainsi que les présidents et les assesseurs des bureaux de dépouillement.[665] Les bureaux de vote comprennent, outre le président, quatre assesseurs permanents et un secrétaire. Le secrétaire du bureau de vote est librement élu par les présidents des bureaux de vote. Les membres des bureaux de vote et de dépouillement sont des citoyens sélectionnés de manière aléatoire. En principe, toute personne devrait au cours de sa vie

[663] Interview avec Etienne Van Verdegem, Direction Générale Institutions et Population, SPF Intérieur, Bruxelles, 20 avril 2011.
[664] Interview avec Etienne Van Verdegem, Direction Générale Institutions et Population, SPF Intérieur, Bruxelles, 20 avril 2011. *Ibid.*
[665] Article 95 Code électoral.

avoir siégé quelques fois dans un de ces bureaux.[666] Le montant des jetons de présence des membres des bureaux électoraux est fixé dans un arrêté royal.[667] En vue de faciliter le déroulement des élections, le législateur a imposé au président du bureau principal de circonscription d'organiser une formation destinée à l'ensemble des présidents et des secrétaires des bureaux de vote et des bureaux de dépouillement de son canton. Cette formation a lieu une semaine avant la tenue des élections.[668]

En ce qui concerne le contrôle, nous mettons avant tout l'accent sur les commissions d'experts parlementaires.

La Commission de contrôle se compose, d'une part, des présidents de la Chambre des représentants et du Sénat et, d'autre part, de vingt parlementaires permanents et de vingt parlementaires suppléants qui sont désignés sur proposition des différents groupes de la Chambre des représentants et du Sénat, conformément au principe de la représentation proportionnelle prévue par le Code électoral et au principe de parité entre les membres de la Chambre et du Sénat. Les membres de la Commission de contrôle sont nommés dès la composition des chambres.[669] En ce qui concerne ses moyens, elle dispose en continu d'un secrétariat composé de deux juristes (auxquels s'ajoutent deux ou trois personnes en période électorale). La Commission et son secrétariat ne disposent pas d'expertise financière ou comptable particulière et ne font pas appel à des spécialistes externes pour des dossiers concrets, mais les deux secrétaires peuvent consulter de manière informelle ceux de leurs collègues du greffe du parlement qui ont ces compétences. Selon Weekers, la Commission de contrôle, dans la mesure où elle est composée de parlementaires, dispose bien des moyens nécessaires. En effet, ceux-ci reçoivent l'assistance du personnel dont les différents groupes politiques disposent et décident librement de l'utilisation des moyens mis à leur disposition, ce qui leur permet de décider d'investir moins ou plus de moyens dans cette Commission.[670]

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a, sur la base d'une évaluation, émis des doutes sur les possibilités réelles d'exercer un contrôle autre que purement formel pour la Commission de contrôle. Il fait notamment valoir le manque de ressources humaines et d'expertise des membres de la Commission. La Commission de contrôle essaye de combler cette lacune en s'appuyant avant tout sur les avis de la Cour des comptes. Or, le GRECO estime que ceci ne suffit pas, dans la mesure où la Cour des comptes ne se consacre qu'aux infractions graves.[671] Quoiqu'il en soit, la Commission de

[666] Circulaire concernant la désignation des membres de bureaux électoraux, M.B. 8 avril 2009.
[667] AR fixant le montant des jetons de présence et des indemnités de déplacement des membres des bureaux électoraux, M.B., 9 mai 2007.
[668] www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/.../Vernieuwingen_verkiezingen.pdf (consulté le 26 octobre 2011).
[669] Art. 150 Règlement Chambre des Représentants.
[670] Interview avec Karolien Weekers, Centrum Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen KU Leuven, Louvain, 12 avril 2011.
[671] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 14.

contrôle ne peut en aucun cas dire le droit comme le ferait un organe juridique, car elle ne relève pas du pouvoir judiciaire.[672]

À la Chambre, six commissions, chacune composée de sept membres désignés par tirage au sort, vérifient les pouvoirs. Elles présentent ensuite un compte rendu à la Chambre, qui se prononce. Au Sénat, les décisions relatives aux pouvoirs sont préparées par une commission dans laquelle siègent les sept membres directement élus comptant la plus grande ancienneté.[673]

Indépendance (cadre légal)

La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance des autorités électorales ?

Note : 50

L'organisation des élections ainsi que leur contrôle sont profondément ancrés dans la législation. La Constitution belge en règle les aspects les plus fondamentaux. L'article 62 prévoit ainsi que les membres de la Chambre des représentants sont élus directement par les citoyens âgés de dix-huit ans accomplis et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi. Les Commissions de vérification des pouvoirs et de validation des élections trouvent leur fondement juridique dans la Constitution.[674] Le Code électoral énumère les différents acteurs impliqués dans l'organisation des élections et décrit les tâches que les bureaux principaux et les autres bureaux doivent accomplir. La loi organisant le vote automatisé détermine la confection, l'approbation et l'utilisation des logiciels électoraux ainsi que le déroulement des procédures de vote électronique.[675] Les tâches de la Commission de contrôle des dépenses électorales sont réglées par la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, du financement et de la comptabilité ouverte des partis politiques.[676]

La Direction des Élections du SPF Intérieur, en tant que composante du pouvoir exécutif, fournit des instructions aux bureaux de vote et de dépouillement. Ce ne sont toutefois que des instructions. Les magistrats qui président les bureaux principaux au niveau de la circonscription électorale, du collège ou encore du canton, restent entièrement indépendants et peuvent choisir de les suivre ou non. Parallèlement, la Direction se charge de l'ensemble de l'organisation logistique des élections, et ce en étroite collaboration avec les communes et les provinces.[677]

---

[672] VERDUSSEN, M., 1990, 'La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale', *Annales de Droit de Louvain,* 277-324.
[673] RIMANQUE, K., 2005, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Anvers, Intersentia, 139.
[674] Art. 48 Constitution.
[675] Loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, M.B., 23 avril 1994.
[676] Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, M.B., 20 juillet 1989.
[677] Interview avec Etienne Van Verdegem, Direction Générale Institutions et Population, SPF Intérieur, Bruxelles, 20 avril 2011.

La Commission fédérale de contrôle se base sur les rapports rédigés par les présidents des bureaux principaux ainsi que sur leurs remarques, pour évaluer le financement des campagnes électorales. Cette Commission doit se prononcer sur l'exactitude et l'exhaustivité de chaque rapport, et ce, au plus tard 90 jours après la réception de l'ensemble des rapports. Elle doit également élaborer le rapport final et transmettre un avis motivé au procureur du Roi.[678] Dans son rapport de 2009, le GRECO estime qu'on ne peut parler d'un système de contrôle indépendant au sens de l'article 14 de la recommandation Rec(2003)4,[679] vu que le contrôle est exercé par des parlementaires. En effet, ceux-ci interviennent aussi bien comme juge que comme partie, ce qui laisse un doute sur le sérieux avec lequel l'exactitude des chiffres est vérifiée.[680] La composition de la Commission confère un rôle prééminent, voire exclusif, aux partis politiques et elle serait peu encline, dans la pratique, d'exercer un véritable contrôle et de prendre des décisions susceptibles de conduire à une sanction, même lorsque la Cour des comptes décèle des infractions éventuelles ou émet des réserves. L'implication de la Cour des comptes dans le processus de contrôle n'offre pas (dans le présent contexte) toutes les garanties pour compenser la politisation des Commissions de contrôle. En effet, suivant le raisonnement du GRECO[681], même si la Cour est en principe indépendante, elle demeure un organe collatéral du Parlement fédéral.[682]

Les Commissions de contrôle des pouvoirs se basent principalement sur les procès-verbaux établis par les présidents des circonscriptions électorales. Elles règlent elles-mêmes les éventuels litiges (art. 48 CB). Le contrôle de la régularité des élections du Parlement fédéral n'est ainsi pas réalisé par une instance judiciaire mais par le Parlement lui-même.[683] Aucun appel ne peut être interjeté contre cette décision, ce qui pourrait à nouveau remettre en question l'indépendance des organes de contrôle.[684] Le risque existe en effet toujours que les pouvoirs d'un membre régulièrement élu soient rejetés pour des motifs d'ordre politique.[685] La Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a déjà condamné la Roumanie en raison du fait que la commission électorale, compétente en dernière instance, était principalement composée de politiciens.[686] Jusqu'à ce jour, aucune mesure n'a été prise en Belgique en vue d'éviter une condamnation sur des bases semblables.[687]

---

[678] 4 octobre 1994, Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques : statut et règlement d'ordre intérieur, M.B., 8 octobre 1994 et 13 mai 1997.

[679] Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003.

[680] WEEKERS, K., et MADDENS, B., 2009, *Het geld van de partijen,* Louvain, Acco, 2009, 133.

[681] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 25.

[682] Par ailleurs, bien que la Cour des comptes doive être consultée par la Commission de contrôle et par la Commission flamande, elle ne doit pas être consultée par d'autres Commissions de contrôle régionales.

[683] RIMANQUE, K., 2005, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Anvers, Intersentia, 140.

[684] Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid KUL, Louvain, 19 septembre 2011.

[685] RIMANQUE, K., 2005, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Anvers, Intersentia, 140

[686] Cour Européenne des Droits de l'Homme.

[687] Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid KUL, Louvain, 19 septembre 2011.

Indépendance (pratique)

Les autorités électorales sont-elles effectivement indépendantes des autres pouvoirs ?

Note : 75

Les interviews ainsi que les documents consultés n'ont pas révélé de problèmes d'indépendance des autorités chargées de l'organisation des élections. Il reste que l'indépendance limitée des commissions d'experts parlementaires, abordée sous le point « cadre légal », se répercute aussi dans la pratique.

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités et au processus de décision des autorités électorales ?

Note : 75

La loi prévoit de nombreuses garanties en vue d'assurer la transparence de l'organisation des élections. Vous trouverez ci-dessous quelques exemples issus des différentes étapes du processus électoral.

La date des élections est fixée par la loi. L'article 65 de la Constitution prévoit que les membres des chambres sont élus pour quatre ans et que les chambres sont renouvelées tous les quatre ans. En cas d'éventuelle dissolution anticipée des chambres législatives fédérales, des élections ont lieu endéans les 40 jours (article 106 du Code électoral).[688]

Les listes de candidats et les résultats électoraux officieux et officiels (partiels et complets) sont exclusivement transmis par la voie électronique ou par transmission digitale[689] (le fax et le téléphone sont les solutions de rechange ultimes) au SPF Intérieur et aux bureaux principaux au niveau supérieur, ainsi qu'au greffier de la Chambre depuis les bureaux principaux de circonscription et au greffier du Sénat depuis les bureaux principaux de collège.[690]

En outre, plusieurs dispositions légales ont été introduites afin de renforcer le niveau de transparence du financement des campagnes électorales. Dans ce cadre, une distinction est faite entre la déclaration des dépenses réalisées par les partis et celle des dépenses des candidats individuels. Les présidents des tribunaux de première instance rédigent un rapport des dépenses des partis politiques destinées à la campagne électorale (cf. infra indicateur « réglementation des campagnes »). Les déclarations initiales des dépenses ainsi que les

[688] http://www.ibz.rrn.fgov.be/index.php?id=1668&L=1, [consulté le 25 octobre 2011]
[689] Art 161, Code électoral.
[690] Direction Générale Institutions et Population, 2007, quelques commentaires sur le règlement électoral, Bruxelles, 22.

déclarations concernant l'origine des moyens utilisés par les partis doivent être ajoutées au rapport. Un tel rapport émis par les présidents du tribunal n'est cependant pas requis pour les déclarations des candidats. Endéans les soixante jours suivants les élections, un exemplaire du rapport est déposé pendant quinze jours au greffe du tribunal, où il peut être consulté par tous les électeurs inscrits, sur présentation de leur convocation au scrutin.[691]

En outre, à partir du 31ème jour suivant la date des élections, les déclarations faites par les candidats peuvent à leur tour, durant une période de quinze jours, être consultées par tous les électeurs inscrits, sur présentation de leur convocation au scrutin. Aussi bien la déclaration des dépenses que celle relative à la provenance des dépenses peuvent être consultées.[692] Le citoyen dispose ainsi, dans un certain sens, d'un droit de regard. Il peut notamment vérifier dans quelle mesure les partis et les candidats aux élections ont respecté leur obligation de déclaration des dépenses électorales. Bien que ce droit de consultation soit limité dans le temps, il peut en dehors de cette période être accordé à titre de faveur au citoyen. La Commission de contrôle devra, le cas échéant, estimer si elle souhaite accorder ladite faveur, ce qu'elle a déjà fait dans le cadre d'une demande à des fins scientifiques.[693]

Sauf disposition contraire prévue par la loi ou par le règlement d'ordre intérieur, la Commission de contrôle se réunit à huis clos.[694] Le rapport final de la Commission de contrôle est publié au Moniteur belge ainsi que dans les documents parlementaires consultables sur le net.[695] Il est cependant important de signaler qu'en Belgique, contrairement à d'autres pays, la divulgation des données relatives aux dépenses est très limitée. Le rapport final de la Commission de contrôle parlementaire mentionne uniquement les dépenses des partis et des candidats élus. Le droit de consultation précité qui peut être exercé auprès du tribunal de première instance permet néanmoins de compenser cette lacune, même si seuls les électeurs de la circonscription concernée disposent dudit droit, et ce, durant une période limitée de quinze jours. L'obtention de données par ce biais se heurte donc inévitablement à un certain nombre de problèmes pratiques.[696]

Les dossiers de vérification des pouvoirs établis par les Commissions de vérification des pouvoirs sont conservés dans les archives internes de la Chambre.[697] Toute personne externe peut également, après avoir reçu l'autorisation écrite du greffier de la Chambre, accéder aux archives internes de la Chambre.[698]

---

[691] Art. 9 de la Loi 1994, M.B. 8 octobre 1994.
[692] MADDENS, B., 2004, Het effect van de verkiezingsuitgaven. Een verkennend onderzoek op basis van aangiften bij de lokale verkiezingen van 8 oktober 2000. *Res Publica,* 1, 78.
[693] Documents parlementaires 310, 2004-2005, Nr 1.
[694] Art. 6 Statuts Commission de contrôle, 4 octobre 1994.
[695] Art. 12 §3, Code électoral.
[696] MADDENS, B., 2004, Het effect van de verkiezingsuitgaven. Een verkennend onderzoek op basis van aangiften bij de lokale verkiezingen van 8 oktober 2000. *Res Publica,* 1, 58.
[697] http://www.dekamer.be/toegankelijk/laChambre_archives_archOuvertes.htm, [consulté le 18 avril 2011]
[698] http://www.dekamer.be/toegankelijk/laChambre_archives_pratique.htm, [consulté le 3 novembre 2011]

Transparence (pratique)

Les actions et les processus de décision autorités électorales sont-ils effectivement transparents ?

Note : 75

Les restrictions concernant le droit de regard sur le tribunal de première instance ont déjà été commentées. Ci-après, nous tenons à mentionner quelques efforts supplémentaires en matière de transparence.

La Direction des Élections du SPF Intérieur a conçu un site web « Élections » sur lequel figurent toutes sortes d'informations sur les élections. La partie « électeur » permet au citoyen de trouver toutes les informations nécessaires concernant ses droits et ses devoirs en tant qu'électeur ainsi que les formulaires utiles. La partie « candidat » fournit, entre autres, des informations concernant les conditions d'éligibilité et la procédure pour se présenter sa candidature aux élections. La partie « officiels » comprend la documentation nécessaire à une bonne organisation du processus électoral. La dernière partie « médias » comprend, entre autres, des reportages sur les élections, des communiqués de presse, des statistiques etc. De façon générale, nous pouvons conclure que ce site fournit de nombreuses informations et est de plus facilement accessible.[699] La Direction des Élections du SPF Intérieur a également publié une brochure, et le citoyen peut recevoir un CD-ROM avec des explications sur le processus électoral. Enfin, pour toute question d'ordre général, le citoyen peut s'adresser au call center du Service Élections.[700]

Le jour même des élections, des résultats provisoires sont également constamment publiés sur le site web officiel des résultats des élections (http://www.elections2010.belgium.be/fr/). Par ailleurs, certaines chaînes télévisées diffusent en direct les résultats provisoires, ce qui permet au citoyen de suivre de près les résultats intermédiaires des élections.

Obligation de rendre compte (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les autorités électorales répondent de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 75

Des dispositions légales relatives à l'obligation de rendre compte s'appliquent aux différentes étapes du processus électoral ainsi qu'aux différents acteurs. Voici quelques exemples à titre d'illustration.

Un recours peut être introduit auprès de la cour d'appel suite à toute décision prise par le bureau principal concernant l'éligibilité des candidats. Il n'y a pas de recours pour les décisions autres que celles relatives à l'éligibilité des candidats. En ce qui concerne les listes

[699] www.verkiezingen.fgov.be, [consulté le 23 octobre 2011]
[700] http://belgium.be/nl/over_belgie/overheid/democratie/verkiezingen/federale_verkiezingen/ [consulté le 17 décembre 2011]

des électeurs, un recours peut être déposé auprès du collège des bourgmestres et des échevins. Toute personne indûment inscrite, omise ou rayée de la liste des électeurs a le droit d'introduire un recours devant cette instance.[701] Lorsque le bureau principal de circonscription ou le bureau principal de collège déclare irrégulière la présentation de certains candidats en se basant sur la législation électorale, elle rédige un procès-verbal qui reprend les motifs de cette décision. Le président du bureau principal de circonscription ou du bureau principal de collège informe immédiatement, par lettre recommandée, l'électeur ou le candidat qui a introduit la candidature contestée de cette décision et de ses motifs.[702] Les déposants des listes admises ou écartées peuvent, au moment et au lieu indiqués, remettre au président du bureau principal de circonscription électorale ou du bureau principal de collège une plainte motivée contre l'admission de certaines candidatures.[703]

Si des candidats individuels estiment qu'ils ont été défavorisés, par exemple parce que les autres candidats ont dépensé plus qu'autorisé, ils ont le droit de déposer une plainte auprès de la Commission de contrôle. Ce droit est toutefois exclusivement accordé aux personnes qui y ont un intérêt précis.[704]

En ce qui concerne les plaintes déposées par toute personne auprès du parlement ou de la magistrature, les membres de la Direction du SPF Intérieur sont interpellés pour fournir les explications nécessaires, une mesure qui est aussi appliquée dans la pratique. À l'issue de chaque élection, un rapport est établi par le Collège d'experts parlementaires chargé du contrôle du vote électronique.[705]

Il est également opportun d'analyser les mécanismes qui permettent de demander aux Commissions d'experts parlementaires de rendre compte. Si la Commission de contrôle mène une enquête qui porte sur un parti ou un candidat déterminé, elle doit faire parvenir une copie de ce rapport à la Cour des comptes, qui formule, endéans le mois, un avis sur l'exactitude et l'exhaustivité de chaque rapport.[706] Aucun recours ne peut être interjeté contre les jugements des Commissions de vérification des pouvoirs et de validation des élections. L'article 231 de la Loi électorale stipule en effet que la Chambre et le Sénat se prononcent seuls sur la validité des opérations électorales.

[701] Art. 18, Code électoral.
[702] *Ibid.,* Art. 120.
[703] *Ibid.,* Art. 121.
[704] Interview avec Karolien Weekers, Centrum Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen KUL, Louvain, 12 avril 2011.
[705] Interview avec Etienne Van Verdegem, Direction Générale Institutions et Population, SPF Intérieur, Bruxelles, 20 avril 2011.
[706] Art. 11 de la loi du 4 juillet 1989, modifiée par la loi du 2 avril 2003, M.B. 20 juillet 1989.

Obligation de rendre compte (pratique)

Dans quelle mesure les autorités électorales rendent-elles compte et répondent-elles effectivement de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 75

Pour les personnes interviewées, l'obligation de rendre compte de l'organisation des élections pose peu de problèmes dans la pratique. Les obligations légales sont respectées.[707] Or, en ce qui concerne le contrôle des élections, le manque de possibilités de recours légal contre les décisions prises par les Commissions de vérification des pouvoirs et de validation des élections se traduit également par une obligation de rendre compte limitée dans la pratique.

Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des autorités électorales ?

Note : 50

Aucun code déontologique ne s'applique à l'ensemble des organes impliqués dans le processus électoral, ce qui ne signifie toutefois pas qu'il n'existe pas de règles déontologiques.

Nous renvoyons, en premier lieu, aux règles générales d'application aux magistrats, aux fonctionnaires, aux membres du pouvoir législatif ainsi qu'aux collaborateurs de la Cour des Comptes (cf. respectivement les piliers « pouvoir judiciaire », « secteur public », « pouvoir législatif » et « Cour des comptes »). En outre, les membres de la Direction des Élections du SPF Intérieur sont soumis au code déontologique dudit SPF.[708] Il s'agit plus précisément d'un code général de déontologie qui s'applique à l'ensemble des agents du SPF Intérieur. Ce code ne comprend, de ce fait, aucune disposition spécifique portant sur la gestion des élections.[709]

Outre ces dispositions générales, d'autres dispositions spécifiques ont été prévues dans le cadre du processus électoral. Voici deux exemples à titre d'illustration : les bureaux de dépouillement (ou « bureaux de comptage ») doivent être constitués le jour du scrutin, au plus tard à 14 heures, et le président, les assesseurs et le secrétaire doivent prêter serment.[710] Dans le cas où les partis politiques et/ou les candidats mandataires politiques utilisent des données à caractère personnel durant leurs campagnes électorales, la loi du 8

[707] Interview avec Karolien Weekers, Centrum Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 12 avril 2011 ; Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid KUL, Louvain, 19 septembre 2011 ; Interview avec Etienne Van Verdegem, Direction Générale Institutions et Population, SPF Intérieur, Bruxelles, 20 avril 2011.
[708] http://ibz.be, [consulté le 3 octobre 2011]
[709] Interview avec Karolien Weekers, Centrum Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 12 avril 2011.
[710] Art. 109, Code électoral.

décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel doit être respectée.[711]

Les organes de contrôle doivent également suivre les dispositions d'application aux magistrats, fonctionnaires ou membres du parlement Il n'y a aucune disposition complémentaire prévue, par exemple en matière de prévention des conflits d'intérêts dans le cadre du contrôle des élections.

Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité des autorités électorales est-elle effectivement garantie ?

Note : 75

L'inexistence d'un code déontologique s'appliquant spécifiquement au processus électoral implique qu'il faudra ici aussi se référer aux piliers dans lesquels on aborde la question de l'intégrité des fonctionnaires, des magistrats, des collaborateurs de la Cour des comptes et des membres du pouvoir législatif.

Par ailleurs, des questions ont été posées sur la neutralité de la composition de Commission de contrôle. Ainsi, dans son rapport de 2009, le GRECO s'appuie, entre autres, sur les constats suivants : « *Au niveau fédéral, il y a eu depuis 1989 une demi-douzaine de dossiers qui concernaient seulement des partis politiques ayant peu de pouvoir ; la moitié de ces dossiers concernait le même parti, et dans certains dossiers pour lesquels la Commission de contrôle a été amenée à prendre une décision, sa décision s'est parfois retrouvée bloquée par le fait que l'un des membres avait quitté la réunion (d'où une absence de quorum) et que la Commission n'avait pas reporté l'examen du point à l'ordre du jour d'une réunion ultérieure.* »[712]

[711] Chambre des Représentants de Belgique, Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, Session ordinaire 2006-2007, 30 avril 2007.
[712] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 25.

RÔLE

Régulation du financement politique (pratique)

Les autorités électorales régulent-elles de manière efficace le financement des partis politiques et des campagnes électorales ?

Note : 75

Dans le pilier « partis politiques », nous analysons en profondeur le financement des partis ainsi que celui des campagnes électorales. La partie qui suit abordera uniquement le contrôle du financement des campagnes.

Au niveau fédéral, trois instances participent à la procédure de contrôle des déclarations de dépenses électorales déposées par les partis politiques et les candidats, à savoir (par ordre chronologique) : a) le bureau principal de la circonscription des candidats aux élections, b) la Cour des comptes et c) la Commission de contrôle.

Les candidats doivent établir et signer un « acte de consentement ». En signant un tel acte, ils s'engagent ainsi : 1) à respecter les dispositions légales relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, 2) à introduire, contre récépissé, dans les quarante-cinq jours qui suivent la date des élections, les déclarations de leurs dépenses électorales et de l'origine des fonds qui y ont été affectés auprès du président du bureau principal de circonscription électorale ou auprès du président du bureau principal du collège concerné, et 3) à conserver les pièces justificatives relatives à leurs dépenses électorales et à l'origine des fonds pendant les deux ans qui suivent la date des élections. Cet acte est par la suite déposé auprès des présidents des bureaux principaux.[713]

Les présidents des bureaux principaux sont chargés, selon le type d'élection, de recevoir à l'issue du scrutin les déclarations des dépenses électorales des partis politiques et des candidats individuels. Bien que la loi les autorise à demander toutes les informations et tous les compléments d'information nécessaires, ils ne se livrent pas à un contrôle à proprement parler. Ils s'assurent que les personnes concernées soumettent bien les déclarations et n'ont pas dépassé les montants maximaux de dépenses électorales.[714]

Le contrôle de la Cour des comptes relatif aux dépenses électorales porte sur les déclarations de dépenses électorales et de l'origine des fonds des partis politiques et des candidats individuels. Dans ce cadre, la Cour des comptes émet un avis à ce sujet à l'attention de la Commission de contrôle.[715]

---

[713] Art. 116, Loi électorale.
[714] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 14.
[715] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 15.

La Commission de contrôle examine les déclarations de dépenses électorales à la lumière de l'analyse préalable de ces documents par la Cour des comptes. La Commission s'appuie donc largement sur le travail de la Cour des comptes.[716] Ceci comporte toutefois un certain nombre de risques ; en effet la Cour des comptes considère que son travail essentiellement formel ne lui permet pas un véritable contrôle des déclarations et des comptes. En ce qui concerne les dépenses électorales, elle doit en effet se reposer sur les informations qui lui sont transmises par les bureaux électoraux et tribunaux de première instance, à savoir les déclarations des partis et des candidats. Elle ne se livre pas à un contrôle d'opportunité des dépenses, mais à un contrôle de leur régularité et elle se limite à détecter d'éventuelles incohérences ou des variations importantes d'une année ou d'une élection sur l'autre.[717] Surtout, la Cour des comptes n'a pas accès aux pièces et justificatifs comptables, ce qui rend l'exercice d'un contrôle substantiel extrêmement difficile, alors que la Commission de contrôle en a la possibilité mais n'en a fait usage qu'en cas de plaintes.[718]

Autre point important, les vérifications des déclarations des candidats et des listes ne sont pas systématiques. Le législateur pense apparemment que les candidats respecteront la loi par crainte qu'un électeur, ou plutôt un autre candidat, ne dépose une plainte.[719]

Théoriquement parlant, le grand public peut participer au contrôle des dépenses électorales puisque tout citoyen peut avoir accès aux déclarations de dépenses électorales et d'origine des fonds. Celles-ci sont en effet déposées au greffe du tribunal où elles peuvent être consultées pendant 15 jours, souvent sur rendez-vous en pratique et (uniquement) par des électeurs de la circonscription électorale concernée.[720]

Si un parti ne respecte pas les restrictions en matière de financement des campagnes (cf. infra pilier « partis politiques »), une sanction administrative (perte de la dotation) peut être prononcée par la Commission de contrôle. Par ailleurs, si un parti n'obtient aucun siège au Parlement fédéral et ne bénéficie donc pas de la dotation fédérale, il ne pourra être sanctionné par la Commission de contrôle en cas de dépassement du plafond de dépenses électorales.[721] Les candidats qui enfreignent la loi (et ne déclarent par exemple pas leur dépenses) peuvent écoper d'une sanction pénale. Nous constatons, dans la pratique, que la plupart des candidats respectent l'obligation légale d'introduire une déclaration de leurs

[716] *Ibid.*
[717] *Ibid.*
[718] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 25.
[719] MADDENS, B., 2004, Het effect van de verkiezingsuitgaven. Een verkennend onderzoek op basis van aangiften bij de lokale verkiezingen van 8 oktober 2000. *Res Publica,* 1, 78.
[720] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 16.
[721] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 21.

dépenses. Lors des élections de 2010, 3,5% des candidats n'ont pas respecté cette obligation de déclaration.[722]

Les procédures sont initiées soit sur initiative du procureur du Roi, soit sur dénonciation de la Commission de contrôle dans le cadre de leur compétence de contrôle ou sur plainte des citoyens ou candidats.[723] Il n'existe pas de statistiques générales et consolidées relatives au résultat des procédures de contrôle impliquant la Commission de contrôle. Les sanctions pénales prononcées par le juge, sur saisine ou non par les Commissions, ne sont pas non plus recensées de manière spécifique.[724]

Verdussen[725] pense que, théoriquement, une élection pourrait, sur la base de la loi du 4 juillet 1989, être annulée pour cause de dépenses exorbitantes, mais cela ne s'est jamais produit.

En ce qui concerne l'obligation de déclaration des dépenses électorales, nous constatons qu'à l'issue des scrutins de 1991, 1995, 1999 et 2003, aucune sanction n'a été appliquée, soit parce que les présidents des bureaux électoraux n'ont pas relevé d'infractions, soit parce que les procureurs n'ont pas poursuivi les manquements à la suite des plaintes, soit parce que, malgré l'existence de manquements, il n'y a pas eu de plainte déposée par une Commission de contrôle, un candidat ou une autre personne contre le parti ou le candidat fautif.[726] En 2004, la Commission de contrôle a déposé formellement plainte auprès du procureur du Roi à l'encontre de candidats qui n'avaient pas respecté leur obligation de déclaration, et c'est un cas unique. Bien que la Commission de contrôle ait fait preuve d'une plus grande sévérité ces dernières années, on a fermé les yeux sur bon nombre d'infractions.[727] La Commission de contrôle semble se reposer exclusivement sur les constats effectués en amont, l'absence de plainte d'un autre candidat, etc.[728] En ce qui concerne le non-respect du montant maximum, la Commission de contrôle n'a jamais déposé de plainte formelle contre les candidats car, bien souvent, il s'agissait de montants notés de façon erronée, pour lesquels la Commission de contrôle avait estimé que les explications fournies par les candidats suffisaient. À titre d'exemple, les explications d'un candidat ayant commis une infraction, et déclarant qu'il avait reçu de mauvaises informations

[722] MADDENS, B., PUT, G.J., VANLANGENAKKER, I., 2010, *De uitgaven van de Vlaamse partijen voor de federale verkiezingen van 13 juni 2010*, Louvain, KU Leuven Centrum voor Politicologie.
[723] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 16.
[724] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 17.
[725] VERDUSSEN, M., 1990, 'La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale, *Annales de Droit de Louvain*, 277-324.
[726] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 18.
[727] WEEKERS, K., 2008, *Het systeem van partij- en campagnefinanciering in België. Een analyse vanuit vergelijkend perspectief*, KU Leuven, 226.
[728] GRECO, 11-15 mai 2009, *Rapport d'évaluation sur la Belgique. Transparence dans le financement des partis politiques (Thème II),* adopté par le GRECO lors de sa 42ème réunion plénière, Strasbourg, 25.

ou sous-estimé le coût de la campagne, ont toujours semblé suffisantes pour ne pas déposer de plainte à son encontre.[729]

Gestion du processus électoral (pratique)

Les autorités électorales gèrent-elles et contrôlent-elles efficacement le processus électoral de sorte qu'il soit libre, équitable et intègre ?

Note : 100

En ce qui concerne l'intégrité du déroulement de la procédure électorale, un certain nombre de constats peuvent être formulés. En nous basant sur les « questions cadres » avancées par la méthode SNI, nous abordons les aspects suivants : 1) le droit et l'obligation de vote, 2) les informations sur le déroulement des élections, 3) le déroulement du processus électoral, et 4) quelques dispositions spécifiques relatives au vote électronique.

1) Les articles 62, alinéa trois et 68, §2 de la Constitution stipulent que le vote est obligatoire et secret. L'obligation de participer au vote est d'ailleurs aussi reprise dans le Code électoral. Les poursuites et les peines encourues en cas d'abstention électorale sont prévues aux articles 209 et 210 du Code électoral.[730] Les votes blancs et nuls ne sont pas comptabilisés lors de la répartition des sièges entre les partis. Ces votes sont totalement ignorés lors de la répartition des sièges et aucun parti ne peut les revendiquer. Celui ou celle qui vote blanc ou nul s'incline donc devant ce que les autres électeurs décident ensemble.[731]

Tout citoyen qui a plus de 18 ans et qui n'est pas déchu de ses droits civils est repris dans la liste électorale et reçoit une convocation électorale. Les parquets des cours et tribunaux sont tenus de notifier aux bourgmestres des communes où les intéressés étaient inscrits aux registres de la population à l'époque de la condamnation ou de l'internement, ainsi qu'aux intéressés eux-mêmes, toutes condamnations ou tous internements qui ne sont plus susceptibles d'aucun recours ordinaire et qui entraînent l'exclusion de l'électorat ou la suspension des droits électoraux.[732]

La loi du 18 décembre 1998 modifiant le Code électoral a permis d'accorder, pour la première fois, le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection des chambres législatives fédérales. Ce droit a ensuite été étendu grâce à la loi du 7 mars 2002.[733] Depuis lors, les Belges qui résident à l'étranger peuvent choisir d'exprimer leur vote pour ces élections parmi cinq modes différents : le vote en personne en Belgique, le vote par

[729] WEEKERS, K., 2008, *Het systeem van partij- en campagnefinanciering in België. Een analyse vanuit vergelijkend perspectief*, KU Leuven, 192.
[730] http://www.ibz.rrn.fgov.be/index.php?id=1664&L=1 [consulté le 25 octobre 2011].
[731] http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/democratie/verkiezingen/federale_verkiezingen/ [consulté le 26 octobre 2011].
[732] Art. 13, Code électoral.
[733] La loi du 7 mars 2002 modifiant le Code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales et instaurant la liberté de choix du mandataire en cas de vote par procuration, M.B., 8 mai 2002.

procuration en Belgique, le vote en personne au poste diplomatique ou consulaire, le vote par procuration au poste diplomatique ou consulaire ou le vote par correspondance.[734]

Les citoyens non belges ayant la nationalité de l'un des États membres de l'Union européenne ont le droit de participer aux élections communales. Ce droit s'applique également aux non-ressortissants de l'Union européenne à condition qu'ils résident depuis plus de cinq ans dans le pays. Les non-ressortissants de l'UE qui souhaitent voter doivent s'inscrire sur une liste électorale et signer une déclaration par laquelle ils s'engagent à respecter la Constitution et les lois belges.[735]

2) Les citoyens n'ont pas la possibilité de suivre une réelle formation sur la procédure de vote habituelle ou automatisée. Le site web de la Direction des Élections du SPF Intérieur fournit toutefois quelques explications afin d'informer le citoyen des démarches à suivre le jour du scrutin. Ainsi, les différentes étapes de la procédure de vote électronique et de la procédure habituelle sont commentées. Des informations concernant la validité ou non du vote y figurent également.[736]

3) La vérification de l'identité d'un électeur par les membres des bureaux de vote se fait en comparant les indications reprises sur la liste des électeurs avec celles inscrites sur la carte d'identité de la personne qui vient voter. Cette vérification porte sur le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe et la résidence principale.[737]

Les membres des différents partis ont le droit d'être présents dans les bureaux de vote et de dépouillement. La présence de représentants dans les bureaux de dépouillement permet de suivre de plus près les résultats des élections et de superviser, dans un certain sens, le déroulement des élections. La présence de membres des partis dans les bureaux de vote n'offre aucun avantage réel. Dans la pratique, on y fait dès lors peu recours.[738]

4) Le vote par voie électronique est supervisé par le Collège d'experts parlementaires chargé du contrôle du vote par voie électronique. Dès que la tenue des élections est communiquée, des experts sont désignés en vue de contrôler en permanence le logiciel de vote. Le logiciel de base est conservé dans un coffre-fort scellé. En cas de problèmes, le coffre-fort pourra être ouvert afin de vérifier le bon déroulement de la procédure. Tous les logiciels, ceux destinés à la collecte des votes jusqu'à ceux destinés à la répartition des sièges, sont audités.[739] Le logiciel de vote est par exemple conçu dans un espace fermé et équipé de caméras. Une instance externe enregistre les personnes qui entrent et sortent durant le

[734] DIRECTION GÉNÉRALE INSTITUTIONS ET POPULATION, 2010, quelques commentaires sur le règlement électoral, Bruxelles, 12.
[735] http://homepages.ulb.ac.be/~dijacobs/stemrecht/index.html#RECENT [consulté le 18 octobre 2011].
[736] http://www.ibz.rrn.fgov.be/index.php?id=1663&L=1 [consulté le 25 octobre 2011].
[737] SPF INTÉRIEUR, quelques commentaires sur le règlement électoral, 2010, Bruxelles, 9.
[738] Interview avec Jeroen Van Nieuwenhove, Instituut Constitutioneel Recht Faculteit Rechtsgeleerdheid KUL, Louvain,19 septembre 2011.
[739] Interview avec Etienne Van Verdegem, Direction Générale Institutions et Population, SPF Intérieur, Bruxelles, 20 avril 2011.

processus de développement du logiciel et un journal de bord est tenu à jour. Les membres du Collège d'experts parlementaires sont les seuls à pouvoir entrer à leur guise.[740]

En Belgique, le vote par voie électronique a fait l'objet de nombreuses critiques. On lui reproche, entre autres, un manque de transparence, ce qui encouragerait la fraude.[741] En vue de formuler une réponse à ces préoccupations et d'autres, le parlement a donné le feu vert, en 2008, à la mise en place d'un nouveau système de vote électronique. L'innovation la plus importante réside dans le fait que le vote émis par l'électeur est imprimé sur une feuille de papier au lieu d'être enregistré sur une carte magnétique. Ainsi, l'électeur peut vérifier si son vote par ordinateur a été enregistré correctement et il y a une uniformité entre le vote électronique et le vote sur papier. Le cas échéant, les votes peuvent également être recomptés manuellement. Le système de vote serait, de ce fait, plus transparent et plus démocratique que l'ancien. Il faudra cependant attendre que le nouveau système soit effectivement mis en place avant d'en évaluer les résultats.[742]

[740] Interview avec Etienne Van Verdegem, Direction Générale Institutions et Population, SPF Intérieur, Bruxelles, 20 avril 2011.
[741] OSCE, April 2007, Kingdom of Belgium, Federal elections 10 June 2007, OSCE/ODIHR needs assessment mission report 25-27, 9.
[742] http://www.ibz.rrn.fgov.be/index.php?id=3011&L=1 [consulté le 25 octobre 2011].

8.7. Médiateur

RÉSUMÉ

Ce chapitre se concentre sur les médiateurs parlementaires habilités pour le gouvernement fédéral, la Région flamande et wallonne et la Communauté flamande. Le choix de s'occuper à la fois des autorités administratives et des citoyens est dû à la structure complexe de l'État belge. Cela n'aide assurément pas le citoyen à s'y retrouver dans les méandres institutionnels. Les médiateurs en sont conscients et déploient des initiatives pour être mieux identifiés. Les campagnes d'information étant souvent considérées comme un luxe, les moyens qui y sont consacrés sont assez limités. Mais on peut dire que, dans l'ensemble, les services de médiation parlementaires belges disposent de suffisamment de moyens et qu'ils en font une utilisation transparente. Toutefois, cette étude a révélé certaines lacunes qui entravent, ou pourraient entraver, le fonctionnement efficace des services de médiation. Celles-ci sont en rapport avec les mesures qui peuvent être prises si les médiateurs ne rendent pas compte, auprès des organes parlementaires, avec le suivi formel des recommandations, et avec l'absence de codes de déontologie explicite. Mais il apparait que ces lacunes n'ont pas encore posé de réel problème sur le terrain.

Médiateur[743]			
Résultat global du pilier		85 /100	
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 92 /100	Ressources	N/A	100
	Indépendance	100	75
Gouvernance 75 /100	Transparence	100	100
	Obligation de rendre compte	75	50
	Intégrité	75	50
Rôle 88 /100	Investigation	75	
	Promotion des bonnes pratiques	100	

[743] Le résultat global est une simple moyenne des notes des trois dimensions (capacité, gouvernance et rôle). La note de chaque dimension représente les moyennes des notes de leurs indicateurs respectifs.

STRUCTURE ET ORGANISATION

Il n'existe pas, en Belgique, de service de médiation centralisé, mais divers services qui peuvent intervenir en fonction du niveau administratif ou du secteur dans lequel ils travaillent[744] :

- Le service de médiation légal ou décrétal lié à un parlement (fédéral ou régional) ;
- Les services de médiation pour les pensions, l'énergie, les télécommunications, le secteur postal et la SNCB (les entreprises publiques autonomes) ;
- Les services de médiation locaux basés sur un règlement communal ;
- Les services de médiation du secteur privé.

Cette analyse se limite aux services de médiation parlementaire, que l'on appellera plus loin, pour plus de facilités, les services de médiation (ou encore médiateurs). On se concentre ici sur le niveau fédéral, mais on fera référence, en cas de nécessité, aux niveaux régionaux (à l'exception de la Communauté germanophone).

Le Collège des médiateurs fédéraux a été mis en place par la loi du 22 mars 1995 et se compose d'un médiateur francophone et d'un médiateur néerlandophone nommés par la Chambre des représentants.[745] Bien que le médiateur flamand ait déjà été cité dans le décret du 23 octobre 1991 sur la transparence de l'administration, son rôle n'a été décrit avec précision que dans un décret du gouvernement flamand du 9 décembre 1992.[746] Le décret du 7 juillet 1998 a doté le service de médiation flamand d'un nouveau statut.[747] Alors que, autrefois, le médiateur devait rendre compte de ses activités devant le gouvernement flamand et était nommé par celui-ci, il rend maintenant compte au Parlement flamand et est nommé par ses députés.[748] Contrairement à la Communauté française et à la Région wallonne, il n'y a pour la Communauté et la Région flamandes qu'un seul médiateur, parce que les deux niveaux administratifs en Flandre ont fusionné. Un service de médiation[749] a été instauré en Région wallonne par le décret du 22 décembre 1994 et Communauté française en 2002.[750] Enfin, le décret du 26 mai 2009 a également créé un service de médiation au niveau de la Communauté germanophone.[751]

La répartition des compétences en Belgique (niveau fédéral – communautaire – régional – local) n'étant pas toujours claire, un système de réorientation externe a été mis en place.

---

[744] http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jvdef.pdf [consulté le 10 juin 2011].
[745] Art. 1 et Art. 3 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 7 avril 1995, modifiée par la loi du 5 février 2001, M.B. 23 mars 2001 ; Loi du 11 février 2004, M.B. 29 mars 2004, et par la loi du 23 mai 2007, M.B. 20 juin 2007.
[746] SCHRAM, F., 2009, *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding,* Bruxelles, Politeia, 434.
[747] Décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de Médiation flamand*,* M.B., 25 août 1998.
[748] SCHRAM, F., *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding,* Bruxelles, Politeia, 434.
[749] Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 Janvier 1995.
[750] Décret du 20 juin 2002 portant création du service du médiateur de la Communauté française, M.B. 19 juillet 2002.
[751] Décret du 26 mai 2009 instituant la fonction de médiateur pour la Communauté germanophone*,* M.B. 7 octobre 2009.

Ainsi, les plaintes pour lesquelles le médiateur saisi n'est pas compétent peuvent être renvoyées devant un autre médiateur compétent. Même si, comme l'écrit Schram, cela ne favorise pas l'identification claire,[752] il convient de se référer à la Concertation permanente des médiateurs et ombudsmans, ou CPMO, mise en place en 1997. Celle-ci a pour vocation de coordonner le fonctionnement sur le terrain. En 2007, un site Internet a été créé pour aider les citoyens à s'adresser au médiateur compétent pour leur réclamation (www.ombudsman.be.).

CAPACITÉ

Ressources (pratique)

Le médiateur dispose-t-il des moyens nécessaires pour assumer efficacement son rôle ?

Note : 100

Bien que les services de médiation soient autonomes au niveau de leur organisation interne, ils sont relativement dépendants de leur parlement respectif pour ce qui est des ressources financières et humaines. La Cour des comptes contrôle chaque année, à la fin de l'exercice, la comptabilité économique et les comptes budgétaires du Service de médiation fédéral.[753] Le statut juridique et les effectifs sont arrêtés par les parlements respectifs, sur proposition des médiateurs.[754] Pour recruter du personnel, les médiateurs doivent eux-mêmes établir les profils et passer par le Selor, le bureau de recrutement de l'État.[755] Pour l'acquisition des compétences administratives ainsi que pour l'optimisation du fonctionnement personnel ou le développement de compétences de gestion, les médiateurs font appel à l'Institut de Formation.[756] Les effectifs des trois services de médiation ont été légèrement augmentés depuis le lancement et sont restés stables au cours des cinq dernières années.

[752] SCHRAM, F., 2009, *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding,* Bruxelles, Politeia, 2009, 433.
[753] http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jv2010-nl.pdf [consulté le 10 juin 2011].
[754] SCHRAM, F., 2009, *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding,* Bruxelles, Politeia, 456 ; http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jvdef.pdf [consulté le 10 juin 2011].
[755] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011.
[756] http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jv2010-nl.pdf [consulté le 10 juin 2011].

	2005	2010
Flamand	13	14
Wallon	15	15
Fédéral	41	47

Tableau 8.7.1. Effectifs de médiation[757]

Les moyens de fonctionnement sont garantis par dotation[758], mais des ressources supplémentaires doivent toujours être soumises au vote. Cette dotation confère toutefois une grande autonomie interne aux médiateurs.[759] Partant de cette autonomie, on essaie d'optimiser l'exploitation interne de manière à harmoniser autant que possible le fonctionnement avec les ressources disponibles.[760]

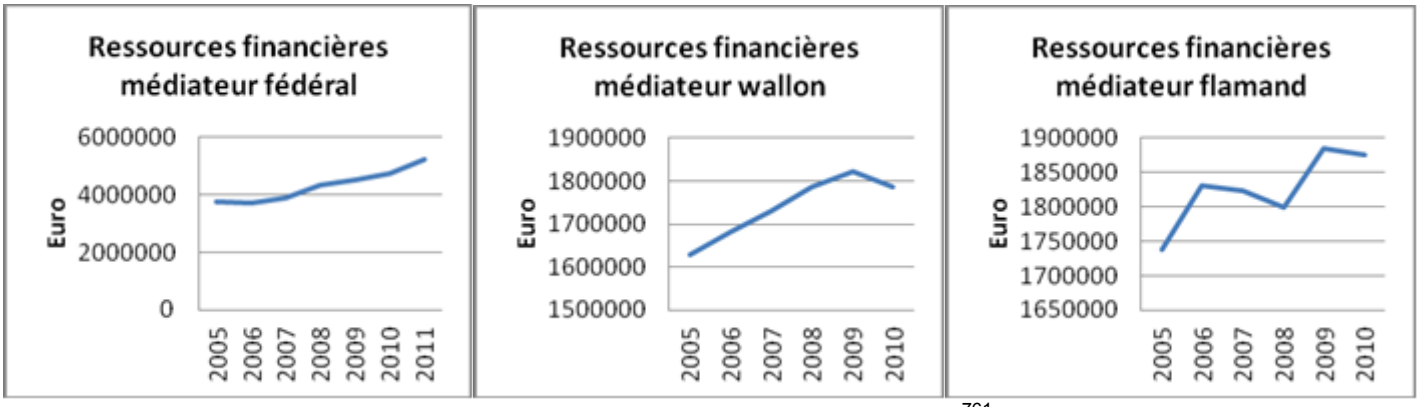


Tableau 8.7.2. Ressources financières médiateur[761]

Sur une période de cinq ans, les ressources financières ont globalement augmenté. Toutefois, on observe au niveau régional une tendance à la baisse depuis 2009. Les médiateurs interrogés indiquent que, compte tenu de leurs compétences actuelles, ils

[757] http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jaarverslag-nl-05.pdf [consulté le 10 juin 2011] ; http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jv2010-nl.pdf [consulté le 10 juin 2011] ; http://mediateur.wallonie.be/component/docman/cat_view/14-rapports-annuels.html?orderby=dmdate_published&dir=DESC [consulté le 10 juin 2011] ; http://mediateur.wallonie.be/component/docman/cat_view/14-rapports-annuels.html?orderby=dmdate_published&dir=DESC [consulté le 10 juin 2011] ; http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jv_2004.pdf [consulté le 10 juin 2011] ; http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jvdef.pdf [consulté le 10 juin 2011].

[758] Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 23 mars 2001 ; Art. 18 loi du 11 février 2004, M.B. 20 juin 2007.

[759] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011.

[760] *Ibid*.

[761] Sur base des rapports annuels disponibles aux adresses suivantes : http://www.federaalombudsman.be/nl/bibliotheek-overzicht/Jaarverslag ; http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/jaarverslagen_en_brochures.html et http://mediateur.wallonie.be/outils-communication/rapports-annuels.html

disposent de suffisamment de ressources.[762] Bien que les moyens de fonctionnement soient d'ordinaire approuvés par les parlements, ils ne sont pas illimités. Par le passé, on n'a pas prévu de ressources supplémentaires[763] pour les compétences annexes (comme le dispositif d'alerte professionnelle) car ces campagnes d'information supplémentaires étaient considérées comme un luxe.[764]

Pour fonctionner de manière efficace, les médiateurs n'ont pas seulement besoin de ressources financières ou humaines, mais aussi des compétences nécessaires. Dans le cadre de leur mission d'enquête, ils peuvent poser des questions aux fonctionnaires et services concernés, imposer des dates butoir pour obtenir des réponses, faire des constatations sur place, entendre les personnes concernées, demander l'aide d'experts et se faire communiquer les documents ou les informations qu'ils jugent nécessaires. De plus, les services de médiation peuvent lever l'obligation de réserve des personnes qu'ils interrogent.[765] Ils ne peuvent toutefois pas se substituer aux administrations, services ou entreprises qui relèvent de leur champ professionnel et ne peuvent pas non plus les forcer à prendre des décisions.[766]

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du médiateur ?

Note : 100

Le médiateur n'a pas été inscrit dans la Constitution belge, ce qui, compte tenu du contexte institutionnel de la Belgique, ne devrait pas être une sinécure. Il ressort des interviews qu'une inscription dans la Constitution conférerait plus d'autorité morale mais ne changerait pas grand-chose au fonctionnement et à l'indépendance des services de médiation.[767] Il y a un consensus pour inscrire le droit de recours du citoyen dans la Constitution plutôt que l'institution elle-même.[768]

---

[762] Interview téléphonique avec Bernard Hubeau, ancien Médiateur flamand, Gand, 28 juin 2011 ; Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011.
[763] Sauf indirectement, notamment par une augmentation du poste pour « instructions à des tiers ». Interview téléphonique avec Bernard Hubeau, ancien Médiateur flamand, Gand, 28 juin 2011.
[764] *Ibid.*
[765] Art.15-16 Décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de Médiation flamand, M.B. 25 août 1998 ; Art.12-13 Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995 ; Art.11 et Art.14 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 7 avril 1995, modifiée par la loi du 5 février 2001, M.B. 23 mars 2001 ; la loi du 11 février 2004, M.B. 29 mars 2004, et la loi du 23 mai 2007, M.B. 20 juin 2007.
[766] SCHRAM, F., 2009, *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding,* Bruxelles, Politeia, 447.
[767] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011.
[768] *Ibid*. ; Interview téléphonique avec Bernard Hubeau, ancien Médiateur flamand, Gand, 28 juin 2011.

L'indépendance des médiateurs est garantie par la loi et les décrets. C'est ainsi que les médiateurs ne reçoivent d'instructions et d'ordres d'aucune autorité et qu'ils ne peuvent être licenciés en raison d'actes qu'ils accomplissent dans le cadre de leur fonction.[769] Le médiateur wallon jouit, en outre, d'une immunité particulière pour l'émission d'avis et d'opinions dans le cadre de sa fonction.[770] Les médiateurs peuvent être révoqués pour motif grave mais la décision revient à une assemblée législative.[771]

Les médiateurs sont nommés pour un mandat de 6 ans, renouvelable une seule fois, après un examen de sélection opéré par les parlements respectifs.[772] Cette nomination parlementaire souligne l'indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Des critères de qualification élevés sont instaurés et des garde-fous sont mis en place afin d'éviter des conflits d'intérêt et de garantir l'indépendance des médiateurs.[773]

Les médiateurs nomment, révoquent et dirigent eux-mêmes les membres de leur personnel.[774] Les médiateurs établissent eux-mêmes les descriptions de fonction.[775]

Les traitements des médiateurs sont réglés par la loi et les décrets et se situent légèrement en dessous de fonctions similaires telles que les parlementaires et les juges. Les médiateurs fédéraux et wallons ont le statut de conseillers de la Cour des comptes, le médiateur flamand celui de membre du personnel de rang A3 du Parlement flamand.[776] Les membres du

[769] Art. 8 Décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de Médiation flamand, M.B. 25 août 1998 ; Art. 7 Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995 ; Art.7 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 7 avril 1995, modifiée par la loi du 5 février 2001, M.B. 23 mars 2001 ; la loi du 11 février 2004, M.B. 29 mars 2004, et la loi du 23 mai 2007, M.B. 20 juin 2007.

[770] Art. 7 Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995.

[771] SCHRAM, F., 2009, *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding,* Bruxelles, Politeia, 455.

[772] Art. 4 §1 Décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de Médiation flamand, M.B. 25 août 1998 ; Art. 2 Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995 ; Art. 3 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 7 avril 1995, modifiée par la loi du 5 février 2001, M.B. 23 mars 2001 ; la loi du 11 février 2004, M.B. 29 mars 2004, et la loi du 23 mai 2007, M.B. 20 juin 2007.

[773] Art. 6 Décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de Médiation flamand, M.B. 25 août 1998 ; Art. 4 Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995 ; Art. 5 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 7 avril 1995, modifiée par la loi du 5 février 2001, M.B. 23 mars 2001 ; la loi du 11 février 2004, M.B. 29 mars 2004, et la loi du 23 mai 2007, M.B. 20 juin 2007.

[774] Art. 8, §2 Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995 ; Art. 19 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 7 avril 1995, modifiée par la loi du 5 février 2001, M.B. 23 mars 2001 ; la loi du 11 février 2004, M.B. 29 mars 2004, et la loi du 23 mai 2007, M.B. 20 juin 2007.

[775] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011.

[776] Art. 11 Décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de Médiation flamand, M.B. 25 août 1998 ; Art. 6 Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995 ; Art. 20 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 7 avril 1995.

personnel des médiateurs fédéraux ont le statut de fonctionnaires de la Chambre des représentants et peuvent, à la fin de leur carrière, gagner plus que le médiateur lui-même.[777]

Le contrôle du fonctionnement des médiateurs est exercé par les parlements respectifs.[778] En cas de pression, le parlement peut en être informé. Le pouvoir judiciaire n'intervient pas dans ce cadre. Les médiateurs exercent le contrôle du pouvoir exécutif par le biais du pouvoir législatif. Étant donné que le gouvernement doit rendre des comptes au parlement, cette voie politique peut être, en cas de besoin, plus efficace que la voie judiciaire.[779]

Indépendance (pratique)

Le médiateur est-il effectivement indépendant des autres pouvoirs ?

Note : 75

Les services de médiation peuvent fonctionner de manière professionnelle et impartiale.[780] Bien qu'une influence politique ne puisse jamais être exclue, il ressort des entretiens avec les divers services de médiation que celle-ci est plutôt minime.[781] Des motifs politiques jouent tout de même un rôle lors de la nomination des médiateurs fédéraux. C'est ainsi que des coalitions sont formées pour proposer un candidat ayant la bonne couleur politique.[782] Il n'y a, jusqu'à présent, rien qui témoigne d'une influence extérieure ou de déclarations à connotation politique de la part des médiateurs.

Bien qu'au niveau flamand il y ait eu une rotation au sein des médiateurs (due à des choix personnels et circonstances), il n'est pas inhabituel pour les médiateurs belges de voir leur mandat reconduit et d'exercer leur fonction pendant une période stable.

Compte tenu de l'augmentation du nombre de réclamations, rien n'indique que le citoyen doute de l'indépendance et de l'impartialité du médiateur.

[777] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011.
[778] SCHRAM, F., 2009, *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding,* Bruxelles, Politeia, 456.
[779] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011.
[780] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011 ; Interview téléphonique avec Bernard Hubeau, ancien Médiateur flamand, Gand, 28 juin 2011.
[781] *Ibid*.
[782] http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=GF8GEGBJ&word=pierre-yves+monette [consulté le 6 juillet 2011].

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités et au processus de décision du médiateur ?

Note : 100

Chaque année, à une date donnée, tous les services de médiation présentent aux différents parlements un rapport d'activités contenant les recommandations qu'ils jugent utiles ainsi que les éventuelles difficultés rencontrées dans l'exercice de leur fonction. Ces rapports annuels ne mentionnent pas l'identité des réclamants ni celle des membres du personnel des autorités administratives.[783] Ils sont publiés par les parlements et largement diffusés[784]. Les médiateurs les envoient aux membres des pouvoirs exécutif et législatif ainsi qu'aux autorités administratives et à la presse.[785] Ils sont publiés intégralement sur leurs sites Internet.

La manière dont les médiateurs reçoivent les réclamations, les traitent et les évaluent est réglée respectivement par des lois et des décrets, et ces procédures figurent aussi sur les sites Internet des différents services de médiation.

La loi, les décrets et les règlements d'ordre intérieur soulignent l'importance de la confidentialité des réclamations. De plus, tous les médiateurs, le personnel et les experts qui les assistent sont tenus au secret professionnel.[786]

Transparence (pratique)

Les actions et les processus de décision du médiateur sont-ils effectivement transparents ?

Note : 100

Tous les services de médiation ont un site Internet sur lequel se trouvent non seulement les documents officiels (législation, protocoles, règlements d'ordre intérieur), mais aussi les

[783] Art. 18 Décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de Médiation flamand, M.B. 25 août 1998 ; Art.16 Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995 ; Art. 15 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 7 avril 1995, modifiée par la loi du 5 février 2001, M.B. 23 mars 2001 ; la loi du 11 février 2004, M.B. 29 mars 2004, et la loi du 23 mai 2007, M.B. 20 juin 2007.
[784] *Ibid*.
[785] HUBEAU, B., 2000, 'Het natraject van rapporten en aanbevelingen van een ombudsman', dans HERTOGH, M., et DE GROOT-VAN-LEEUWEN, L., (eds.), *Na de uitspraak: gevolgen van geschillenbeslechting*, La Haye, Elsevier Bedrijfsinformatie, 58.
[786] Art. 4 Décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de Médiation flamand, M.B. 25 août 1998 ; Art. 8, §2 Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995 ; Art. 16 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 7 avril 1995, modifiée par la loi du 5 février 2001, M.B. 23 mars 2001 ; la loi du 11 février 2004, M.B. 29 mars 2004, et la loi du 23 mai 2007, M.B. 20 juin 2007.

rapports annuels, les recommandations et les statistiques. Les rapports annuels, qui ont été jusqu'à présent soumis dans les délais, fournissent au citoyen des informations suffisantes et détaillées sur le fonctionnement des services de médiation, le nombre de réclamations reçues, le nombre des réclamations traitées et la façon dont elles l'ont été, la durée du traitement, la manière dont elles ont été reçues, les critères d'évaluation appliqués, les réclamations et les recommandations par domaine politique, etc. Le dernier rapport annuel du médiateur flamand publié en 2011 et concernant l'année 2010 diffère des précédents en ce sens qu'il ne donne plus d'informations sur le fonctionnement du service de médiation lui-même.[787]

Bien que l'on s'efforce autant que possible de faire connaître les services de médiation au public, celui-ci n'est pratiquement pas, voire pas du tout impliqué dans les activités des services. Les médiateurs peuvent donner des conférences et engager des experts, mais la participation du public ne va pas plus loin.[788]

Les médiateurs déploient beaucoup d'efforts pour rendre les rapports annuels publics dans la presse et semblent bien y parvenir.[789]

Obligation de rendre compte (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le médiateur réponde de ses actes et de ses décisions ?

Note : 75

Les médiateurs ont l'obligation légale de rendre compte de leurs activités, à une date donnée ou sur demande, respectivement devant la Chambre des représentants, le Parlement flamand et le Conseil régional wallon.[790] Cette démarche se déroule, selon ces mêmes articles, soit par écrit au moyen d'un rapport annuel, soit par des rapports intermédiaires ou par voie orale. En plus de leurs activités, ils doivent également rendre compte des recommandations et des difficultés rencontrées. Comme on l'a écrit plus haut, ces rapports sont rendus publics. La loi et les décrets ne mentionnent toutefois pas que ces rapports doivent être discutés, ni les sanctions applicables si un délai n'est pas respecté ou s'il manque un élément dans le rapport annuel. Seul le Décret wallon fait état de mesures

[787] http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jaarverslag2010stuk411.pdf [consulté le 6 juillet 2011].
[788] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011 ; Interview téléphonique avec Bernard Hubeau, ancien Médiateur flamand, Gand, 28 juin 2011.
[789] Voir, par exemple, 'Ombudsdiensten kregen nog nooit zoveel klachten in de bus'*, De Morgen*, 19 mai 2011, 'Kafka regeert steeds meer het land'*, De Morgen*, 30 mars 2011.
[790] Art. 18 et Art 19 Décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de Médiation flamand, M.B. 25 août 1998 ; Art. 16 Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995 ; Art. 15 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 7 avril 1995, modifiée par la loi du 5 février 2001, M.B. 23 mars 2001 ; la loi du 11 février 2004, M.B. 29 mars 2004, et la loi du 23 mai 2007, M.B. 20 juin 2007.

administratives qui peuvent être prises contre le médiateur[791] mais il ne décrit pas plus le déroulement de cette procédure.

Dans le cadre de la transparence, les médiateurs soumettent aussi leurs rapports annuels aux autorités administratives. Le Protocole de coopération de 2008 stipule que le médiateur fédéral peut être entendu par le Forum des présidents des services publics fédéraux et par le Collège des institutions publiques de sécurité sociale et au moins une fois par an.[792] De tels protocoles de coopération existent aussi au niveau régional.

Il n'existe pas de dispositif d'alerte professionnelle pour les employés des services de médiation. Ce dispositif n'existe qu'au niveau flamand et ne concerne que les membres du personnel des institutions flamandes.[793]

Obligation de rendre compte (pratique)

Dans quelle mesure le médiateur rend-il compte et répond-il effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Note : 50

Chaque année, les médiateurs rendent ponctuellement compte de leurs activités et donnent les explications nécessaires aux différents parlements. D'après l'étude de Schram, tous les services de médiation indiquent que le suivi des recommandations et des rapports annuels sont perfectibles.[794] Toujours selon Schram, le service de médiation flamand est une exception. Le Parlement flamand, la Commission des pétitions et toutes les autres commissions parlementaires concernées discutent le rapport annuel dans sa totalité. Ces discussions débouchent sur des résolutions qui sont discutées au sein du Parlement flamand. D'après Schram, il y a surtout eu un problème dans le contexte fédéral mais on peut considérer l'année 2003 comme un tournant.[795] Cette année-là, la Commission des pétitions, désignée en 1997 comme interlocuteur des médiateurs fédéraux, a constaté qu'il n'avait pas été donné suite aux activités du médiateur. Ensuite le règlement de la Chambre a été modifié par l'introduction d'un système d'ombudspromoteurs et en faisant en sorte que chaque commission permanente se réunisse trimestriellement pour traiter des activités des

[791] Art.5. Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995.
[792] http://www.mediateurfederal.be/sites/1070.fedimbo.belgium.be/files/protocolakkoordFODs.pdf [consulté le 5 juillet 2011] ; http://www.mediateurfederal.be/sites/1070.fedimbo.belgium.be/files/protocolakkoordSZ.PDF [consulté le 5 juillet 2011].
[793] Décret modifiant le décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de Médiation flamand, en ce qui concerne la protection de fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités, M.B. 11 juin 2004. Pour plus d'informations sur la réglementation flamande concernant les donneurs d'alerte (« whistleblowers ») voir pilier 4 « secteur public », section « obligation de rendre compte (cadre légal) ».
[794] SCHRAM, F., 2009, *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding,* Bruxelles, Politeia, 462.
[795] *Ibid*., 472.

médiateurs fédéraux qui relèvent de leurs compétences.[796] Il apparaît toutefois que ces modifications n'ont pas eu beaucoup d'effet. Le système d'ombudspromoteurs prévoit que chaque commission permanente désigne un membre qui est, autant que possible, également membre de la Commission des pétitions chargée de suivre les activités des médiateurs pour ce qui est des affaires relevant de ses compétences. Mais à l'issue des élections de juin 2010, et après plus d'un an d'attente, aucun ombudspromoteur n'avait encore été désigné. La Commission des pétitions, qui n'est pas une commission permanente, devrait décider de renvoyer certains dossiers vers les commissions permanentes, mais cela n'est pas toujours le cas.[797] En ce qui concerne le service de médiation wallon, le rapport est effectivement discuté par le Parlement wallon, mais il n'y aurait, ici non plus, pas de véritable suivi.[798] En d'autres termes, les services de médiation rendent tous suffisamment compte dans la pratique, mais le suivi des recommandations au niveau fédéral et wallon est limité.

Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité du médiateur ?

Note : 75

Aucun code de déontologie n'a été prévu pour les différents médiateurs. Il existe en revanche des directives auxquelles souscrivent les médiateurs et qui ont été établies dans le cadre de la Concertation permanente des médiateurs.[799] Ces directives peuvent être consultées en ligne et contiennent des principes tels que l'indépendance, l'impartialité, le service, la transparence et le respect du secret professionnel.[800] De plus, tous les médiateurs ont un règlement d'ordre intérieur qui énumère un certain nombre de principes concernant l'accueil du public, l'indépendance, l'impartialité et les obligations concernant le public. Par ailleurs, la loi et les décrets renferment des dispositions concernant la surveillance des conflits d'intérêt telles que l'interdiction d'accepter un mandat public conféré par élection.

[796] *Ibid*.
[797] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011.
[798] SCHRAM, F., 2009, *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding,* Bruxelles, Politeia, 462.
[799] Interview téléphonique avec Bernard Hubeau, ancien Médiateur flamand, Gand, 28 juin 2011.
[800] http://www.ombudsman.be/FAQ.aspx [consulté le 6 juillet 2011].

Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité du médiateur est-elle effectivement garantie ?

Note : 50

Jusqu'à présent on a rapporté peu d'incidents de violation des règles d'intégrité par les médiateurs ou leur personnel.[801] Toutefois, l'intégrité du médiateur lui-même a été mise en question à deux reprises. Un premier incident a concerné le premier médiateur wallon, François Pirot, qui a été révoqué en 1997 par le Conseil régional wallon. En tant qu'ancien bras droit de Guy Spitaels (PS), il avait déjà donné l'impression au Parlement wallon que sa nomination avait été politique mais son implication dans l'affaire Agusta/Dassault[802], pour laquelle il a été condamné plus tard, a directement entraîné son licenciement.[803] Pierre-Yves Monette, médiateur fédéral de 1997 à 2005, fut violemment critiqué en 2005 en raison de son arrestation aux États-Unis et d'accusations présumées de faux et usage de faux, usage illicite d'un passeport de service, abus de fonction, harcèlement au travail et détournement de biens publics.[804] Le sous-président de la Commission des pétitions de l'époque a estimé que l'affaire était si grave qu'il a demandé la création d'une commission d'enquête parlementaire qui, en fin de compte, n'a jamais vu le jour. Étant donné que le mandat des médiateurs fédéraux était déjà échu depuis un moment à cette époque, deux nouveaux médiateurs fédéraux ont été sélectionnés et nommés. Cette affaire a toutefois révélé l'existence d'une faille dans le suivi par la Chambre. En outre, il n'est pas facile de prendre des mesures disciplinaires car celles-ci doivent être approuvées par la Chambre, ce qui peut à nouveau mettre à jour une logique de politique de parti.

RÔLE

Investigation (pratique)

Le médiateur traite-t-il les plaintes et réclamations qui lui sont adressées de manière active et efficace ?

Note : 75

Sur une période de dix ans, le service de médiation flamand a reçu en moyenne 1.059 réclamations par an et 3.467 réclamations qui ont pu être rapidement réglées ou réorientées

[801] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011 ; Interview téléphonique avec Bernard Hubeau, Ancien Médiateur flamand, Gand, 28 juin 2011.

[802] L'affaire Agusta/Dassault est une affaire de corruption impliquant plusieurs responsables politiques socialistes qui ont été reconnus coupable. Agusta a été condamné pour avoir versé des pots-de-vin dans le but d'influencer en sa faveur le choix de l'armée belge concernant ses achats d'hélicoptères militaires, et Dassault pour avoir payé des pots de vin dans le but de remporter la commande de modernisation des F16 de la force aérienne belge. Les pots-de- vin furent versés sur des comptes secrets luxembourgeois appartenant aux partis socialistes wallon et flamand.

[803] http://archives.lesoir.be/francois-pirot-demissionne-le-parlement-planche-sur-sa-_t-19970612-Z0DV1P.html [consulté le 6 juillet 2011].

[804] http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=GD0C38G1 [consulté le 6 juillet 2011].

vers une autre instance. En 2010, 981 nouveaux dossiers ont été ouverts, 1.052 examinés et 1.253 traités.[805] En 2010, le Collège des médiateurs fédéraux a reçu 8.231 nouveaux dossiers et 1.267 demandes d'informations. Sur les 5.190 réclamations recevables, 2.766 restaient encore à traiter au 31 décembre 2010.[806] En 2009-2010, le médiateur wallon a reçu 3.109 réclamations dont 2.061 ont été traitées en 2009-2010.[807]

	Médiateur flamand[808]	Médiateurs fédéraux[809]	Médiateur wallon[810]
e-mail	65,8%	38,8%	31,35%
poste	19,8%	14,8%	36,7%

Tableau 8.7.3. : Mode de réception de nouvelles plaintes

Il semble que le citoyen sache effectivement comment joindre le médiateur. Déposer une réclamation est une démarche assez simple (par téléphone, e-mail, courrier), et sur les sites Internet des services de médiation, il est indiqué à quels critères les réclamations doivent répondre pour être recevables, ce que le citoyen peut attendre des médiateurs et dans quels délais.

Il ressort des entretiens que les recommandations faites par les médiateurs à la suite de ces réclamations atteignent bien les autorités administratives.[811] Les médiateurs suivent aussi les recommandations et en font état dans leur rapport annuel. Il ressort du rapport annuel de 2010 des médiateurs fédéraux que 57,6% des recommandations ont été (partiellement) appliquées, 36,4% sont encore en attente et seulement 6% ont été rejetées par les autorités administratives.[812] Comme il n'existe pas de procédure formelle pour le suivi des recommandations faites à l'administration,[813] les médiateurs fédéraux ont pris l'initiative de demander aux autorités administratives, endéans les trois mois, une réaction motivée aux recommandations.[814]

Les médiateurs prennent également beaucoup d'initiatives pour faire connaître leur fonction à un public élargi, mais – ainsi qu'il ressort des entretiens – ils sont freinés par le manque de moyens financiers. En 2007, le médiateur fédéral a lancé une campagne d'information et a introduit des consultations locales. En 2008 un numéro vert a été ouvert, des normes de

[805] http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jaarverslag2010stuk411.pdf [consulté le 6 juillet 2011].
[806] *Ibid*., 30.
[807] *15ème Rapport Annuel au Parlement wallon 2009-2010,* Parlement wallon, 321[2010-2011] – n° 1, 2011, 101.
[808] *Ibid*., 70.
[809] http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jv2010-nl.pdf [consulté le 10 juin 2011].
[810] *15ème Rapport Annuel au Parlement wallon 2009-2010,* Parlement wallon, 321[2010-2011] – n° 1, 2011, 101.
[811] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011 ; Interview téléphonique avec Bernard Hubeau, ancien Médiateur flamand, Gand, 28 juin 2011.
[812] http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jv2010-nl.pdf [consulté le 10 juin 2011].
[813] *Ibid*., 16.
[814] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011.

bonne conduite administrative ont été publiées à la lumière desquelles les interventions des autorités administratives sont examinées, et un colloque a été organisé.[815] En 2009, le service de médiation wallon a organisé un colloque et le médiateur a participé notamment au salon de l'Éducation et au salon des Mandataires.[816] En 2006, le service de médiation flamand a fait diffuser un spot télévisé qui a été rediffusé en 2009, une campagne régionale a été mise sur pied et annoncée dans les journaux locaux, et une journée d'information a été organisée pour les représentants flamands de la Chambre.[817]

Promotion des bonnes pratiques (pratique)

Le médiateur agit-il de manière efficace pour sensibiliser l'administration et le public à l'importance des bonnes pratiques et de l'éthique ?

Note : 100

Les médiateurs traitent les réclamations et interviennent auprès des autorités administratives fédérales, des autorités administratives de la Communauté flamande, de la Région flamande et de la Région wallonne. Les médiateurs fédéraux et wallons n'interviennent pas pour certaines autorités administratives si celles-ci disposent de leur propre médiateur.[818] En vertu de l'article 3 du décret du 7 juillet 1998, à chaque fois qu'une autorité est déclarée compétente par les décrets et règlements flamands, le médiateur flamand peut entrer en action. On entend par là les administrations communales et provinciales.[819]

Avant de faire des recommandations aux autorités administratives, il est d'usage, en Belgique, de discuter d'abord des problèmes avec elles.[820] En ce qui concerne les médiateurs fédéraux, ceux-ci ne font une recommandation formelle que lorsque la solution ou l'argument des autorités administratives n'est pas conforme aux normes de bonne conduite. Toutefois, d'après les médiateurs fédéraux, de telles recommandations formelles ne se présentent pas souvent. L'année dernière il y en a eu huit.[821]

Les médiateurs s'impliquent activement dans la promotion des bonnes pratiques. Comme mentionné plus haut, ils suivent de près les recommandations et s'efforcent de rester en contact avec les autorités administratives. La communication entre les médiateurs et les autorités administratives est clairement décrite dans les protocoles. Par ailleurs, la loi et les

[815] http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jv2010-nl.pdf [consulté le 10 juin 2011].
[816] LE MÉDIATEUR DE LA RÉGION WALLONNE, *15e Rapport Annuel au Parlement wallon 2009-2010,* Namur, Le Médiateur de la Région wallonne, 2010, 109.
[817] http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jvdef.pdf [consulté le 10 juin 2011].
[818] DERIDDER, J., 2001, 'De Vlaamse Ombudsman en de bevoegdheden van lokale en andere besturen', dans DERIDDER, J., et HUBEAU, B., (eds.), *De Vlaamse Ombudsman en de bevoegdheden van lokale en andere besturen*, Bruges, Die Keure, 8.
[819] SCHRAM, F., 2009, *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding,* Bruxelles Politeia, 450.
[820] Interview téléphonique avec Bernard Hubeau, Ancien Médiateur flamand, Gand, 28 juin 2011.
[821] Interview avec Guido Schuermans et Catherine De Bruecker, Médiateurs fédéraux, Bruxelles, 22 juin 2011.

décrets prévoient que le médiateur a le droit d'exiger une réponse.[822] En outre, le médiateur fédéral a publié, en 2009, des normes de bonne conduite administrative applicables aux autorités administratives qui informent à la fois le citoyen et les fonctionnaires en la matière.[823] Par ailleurs, les recommandations sont publiées et des cas (rendus anonymes) sont transmis à la presse et publiés sur le site Internet.

[822] Art. 15, §1 Décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de Médiation flamand, M.B. 25 août 1998 ; Art.13, §1 Décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, M.B. 19 janvier 1995 ; Art.11 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, M.B. 7 avril 1995, modifiée par la loi du 5 février 2001, M.B. 23 mars 2001 ; la loi du 11 février 2004, M.B. 29 mars 2004, et la loi du 23 mai 2007, M.B. 20 juin 2007.
[823] LE MÉDIATEUR FÉDÉRAL, 2011, *Jaarverslag 2010,* Bruxelles, Le Médiateur fédéral, 11-13.

8.8. Cour des comptes[824]

RÉSUMÉ

En Belgique, on entend par « *supreme audit institution* » « la Cour des comptes » ou « het Rekenhof ». Dans l'ensemble, cette institution semble bien fonctionner. Tout d'abord, la Cour des comptes semble disposer de moyens financiers, matériels et humains suffisants. L'indépendance de la Cour des comptes est garantie par la loi même si cette autonomie doit être nuancée en raison du fait que le pouvoir exécutif peut demander des avis et que le pouvoir législatif est en mesure d'imposer certains audits. En matière de transparence, on peut constater que non seulement la Cour des comptes respecte les règles de transparence qui lui ont été imposées par la loi, mais qu'elle fait également beaucoup d'efforts supplémentaires en vue de fournir des informations. Ainsi, une description exhaustive des résultats des audits est disponible sur son site web et un cahier d'observations est publié annuellement. Il semble exister suffisamment de mécanismes de justification. Il est toutefois à noter que c'est la Cour des comptes qui examine et évalue sa propre politique financière. Le cadre légal en matière d'intégrité paraît plutôt limité mais, dans la pratique, des efforts supplémentaires ont été réalisés en vue de renforcer la politique d'intégrité et d'autres mesures sont prévues pour l'avenir. Des audits thématiques et des audits de performance sont, d'autre part, effectués sur base régulière ; leurs rapports sont suffisamment détaillés et contiennent des recommandations claires. La Cour des comptes a fourni des efforts particuliers afin de développer son expertise en matière de politique d'intégrité, ce qui a donné lieu à des audits thématiques en matière de politique d'intégrité au sein des administrations publiques. La Cour des comptes n'a pas de compétences policières et ne peut, en principe, imposer de sanctions. Or, il est important de comprendre que l'objectif principal de cette instance n'est pas de détecter ni de sanctionner les écarts de conduite, mais de garantir et de surveiller le bon fonctionnement des administrations publiques.

[824] En réponse à notre demande d'interview dans le cadre de ce pilier, la Cour des comptes a opté pour une réponse sous forme d'un texte écrit. La discussion de ce pilier est donc largement basée sur les communications écrites de la Cour des comptes qui nous ont été envoyées par mail le 26 octobre 2011.

Cour des comptes Résultat global du pilier: 81 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité **83** /100	Ressources	N/A	100
	Indépendance	75	75
Gouvernance **75** /100	Transparence	50	100
	Obligation de rendre compte	75	75
	Intégrité	75	75
Rôle **83** /100	Effectivité des audits financiers	100	
	Détection et répression de délits	50	
	Amélioration de la gestion financière	100	

STRUCTURE ET ORGANISATION

Transparency International[825] définit la « *supreme audit institution* » de la manière suivante : « *The agency responsible for auditing government income and expenditure. The Supreme Audit Institution acts as a watchdog over financial integrity and the credibility of reported information* ». En Belgique, il s'agit de la « Cour des comptes » ou « het Rekenhof ».

La Cour des comptes belge est un organe de contrôle constitutionnel chargé par le pouvoir législatif d'exercer un contrôle externe sur les opérations budgétaires, comptables et financières de l'État fédéral, des communautés, des régions, des organismes d'intérêt public qui en dépendent, ainsi que des provinces.[826]

À ces fins, elle accomplit, entre autres, les tâches suivantes :[827]

- La Cour des comptes exerce un *contrôle financier,* un *contrôle de la légalité* et un *contrôle du bon emploi des deniers publics*. Ses vérifications concernent les dépenses et les recettes des gouvernements fédéral, communautaires et régionaux, ainsi que la députation permanente des provinces.
- La Cour des comptes *communique* aux parlements et aux conseils provinciaux les résultats de ses missions de contrôle.
- Elle est chargée de *l'examen des comptes* de l'administration générale et de tous comptables envers le Trésor public.

[825] TRANSPARENCY INTERNATIONAL; *National integrity assessment toolkit: annex 1*, Berlin, Transparency International, 2010.
[826] http://www.ccrek.be/FR/Presentation.htm [consulté le 17 juillet 2011].
[827] *Ibid.*

La Cour des comptes est organisée comme un collège comptant douze magistrats et assisté par un corps de fonctionnaires.[828] Le collège de la Cour est composé de deux chambres, une chambre française et une chambre néerlandaise, qui forment ensemble l'assemblée générale. Chacune des chambres comprend un président, quatre conseillers et un greffier. Le président et le greffier les plus anciens portent respectivement le titre de premier président et de greffier en chef. Le collège siège toute l'année. Le tableau 8.8.1. représente la composition actuelle de la Cour des comptes.

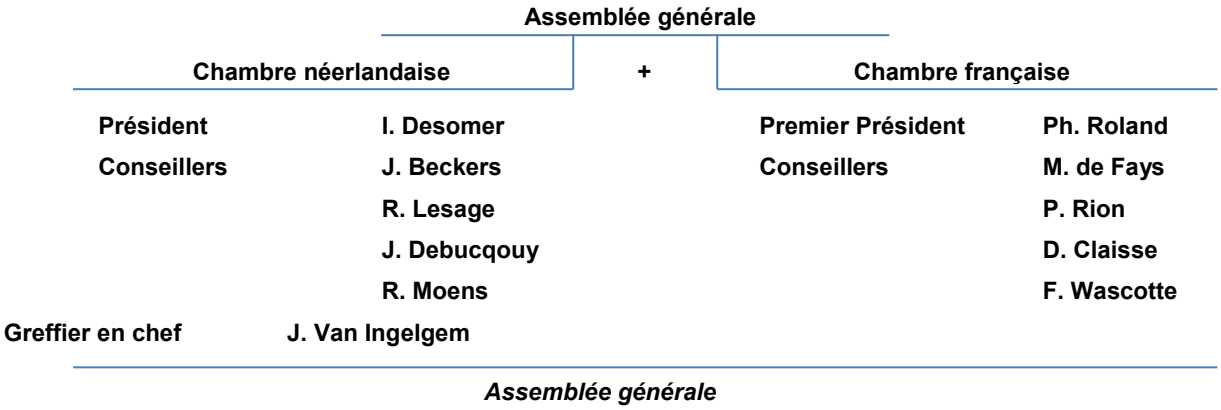


Figure 8.8.1. Composition actuelle de la Cour des comptes [829]

CAPACITÉ

Ressources (pratique)

La Cour des comptes dispose-t-elle effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

Note : 100

En ce qui concerne les moyens financiers, nous constatons que la Cour des comptes reçoit, pour son fonctionnement, une dotation du parlement. La Cour en assure la gestion et en rend compte au parlement. Le budget de la Cour des comptes est élaboré par l'assemblée générale, après avoir entendu le rapport du premier président, et est adopté par la Chambre des représentants[830], après examen par la Commission de la comptabilité.[831] Le budget des recettes 2010 s'est élevé à 45.690.700 euros, ce qui représente une diminution de 1.129.500 euros (-2,41%) par rapport à celui de 2009. Cette évolution se justifie essentiellement par le fait qu'en 2009, la Cour avait reçu un transfert unique de 790.000 euros de la Commission de la protection de la vie privée et par le fait que la dotation pour 2010 a en outre été réduite

[828] KILESSE, A., et VANSTAPEL, F., 2004, *Externe audit in de publieke sector,* Bruges, Die Keure, 4.
[829] http://www.ccrek.be/FR/Presentation.htm [Consulté le 17 juillet 2011].
[830] Art. 20 *bis* Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (Bruxelles, Moniteur Belge 1er novembre, 1846).
[831] http://www.ccrek.be/docs/Reports/2010/2010_38_Jaarverslag2009.pdf [Consulté le 17 juillet 2011].

de 304.000 euros par rapport à celle de 2009. Le budget des dépenses 2010 a diminué de 820.500 euros (1,51%) par rapport à celui de 2009 et s'élevait à 52.340.700 euros.[832] Bouckaert estime que ces moyens devraient permettre un fonctionnement adéquat de la Cour des comptes.[833] Il importe ici de souligner que si la Cour des comptes juge ses moyens insuffisants, elle a le droit de se tourner directement vers le pouvoir législatif afin d'obtenir des moyens supplémentaires.

En 2010, la Cour comptait un effectif de 559 agents : 502 statutaires et 57 contractuels.[834] Ce nombre élevé doit cependant être nuancé car la Cour des comptes ne travaille pas pour une seule autorité, mais pour le niveau fédéral, les trois communautés, les trois régions et les provinces. L'effectif en personnel au sein de la Cour des comptes reste stable. Par ailleurs, aussi bien la formation académique que l'expérience professionnelle des agents s'avèrent suffisamment adéquates.[835] En 2010, 61,54 % du personnel a participé à au moins une session de formation. Les journées de formation ont été plus nombreuses en 2010 que les années précédentes. Cette augmentation résulte de plusieurs programmes de formation interne en cours : formations linguistiques, aptitudes à la communication orale, audit informatique, comptabilité économique et dactylographie à l'aveugle.[836]

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de la Cour des comptes ?

Note : 75

L'autonomie et l'indépendance de la Cour des comptes sont garanties par la loi. Ainsi, toute modification au niveau de la composition ou de l'organisation de cette institution doit être approuvée par une loi.[837] La Cour des comptes trouve son fondement juridique dans l'article 180 de la Constitution qui décrit ses tâches de la façon suivante : « *L'examen et la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public* ». En outre, l'article 50 de la loi spéciale du financement de 1989 renvoie à l'organisation et aux missions de la Cour des comptes.[838] Les relations ainsi que les interactions entre la Cour des comptes et le pouvoir législatif ont été développées par le législateur sous la forme de la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes et de la loi fixant les dispositions générales,

[832] http://www.ccrek.be/docs/Reports/2011/2011_35_Jaarverslag2010.pdf [Consulté le 17 août 2011].
[833] Interview avec Geert Bouckaert, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, Louvain, 14 septembre 2011.
[834] http://www.ccrek.be/docs/Reports/2011/2011_35_Jaarverslag2010.pdf [Consulté le 17 août 2011].
[835] Interview avec Geert Bouckaert, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, Louvain, 14 septembre 2011.
[836] http://www.ccrek.be/docs/Reports/2011/2011_35_Jaarverslag2010.pdf [Consulté le 17 août 2011].
[837] Art. 180, Constitution.
[838] Art. 50 Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, M.B. 17 janvier 1989.

qui ont ensuite également été implémentées par les législateurs des communautés et des régions.[839]

La nomination du personnel de la Cour des comptes est basée sur des descriptions de profils et de fonctions claires, et ce après l'organisation de concours de sélection comparative ou l'application d'une procédure de sélection en présence d'un jury externe.[840] Les membres du collège sont nommés tous les six ans par la Chambre des représentants après avoir parcouru une procédure de sélection élaborée par la Chambre, qui a le droit de les révoquer à tout moment.[841] Leur mandat est renouvelable jusqu'à l'âge de 70 ans. La Cour des comptes peut, sous la surveillance du Bureau de la Chambre des représentants, déterminer le cadre, le statut ainsi que les salaires de ses agents.[842] Bien que la Constitution ne mentionne pas expressément l'impartialité de la Cour des comptes, la loi relative à son organisation y fait, bien qu'indirectement, référence. Le législateur y a notamment prévu certains cas d'incompatibilité et d'interdiction en vue de garantir l'indépendance et l'impartialité des membres de la Cour des comptes.[843] Ainsi, ils ne peuvent être membres d'une des chambres législatives, ni occuper aucun emploi auquel est attaché un traitement ou une indemnité sur les fonds du trésor, ni délibérer sur les affaires qui les concernent personnellement. Pour les autres membres du personnel, ces restrictions ont été fixées dans le statut du personnel de la Cour des comptes.

La Cour des comptes accomplit, en principe, ses missions de sa propre initiative, ce qui renforce son objectivité et son impartialité. Par ailleurs, la Cour dispose d'une large autonomie en matière d'élaboration de ses procédures et méthodes de contrôle ainsi qu'en ce qui concerne la communication de ses résultats, et ce, dans le respect des normes internationales d'audit.[844]

Les assemblées parlementaires ont la possibilité de saisir et de charger la Cour des comptes de procéder, au sein des services et organismes soumis à son contrôle, à des analyses de gestion.[845] Elles peuvent également lui demander d'émettre un avis concernant l'impact financier et budgétaire des propositions de loi, des décrets ou des ordonnances. De plus, chaque parlementaire possède un droit de regard et d'information individuel.[846] Par ailleurs, le pouvoir exécutif peut solliciter l'avis de la Cour des comptes. Le cas échéant, la Cour statuera sur la base de critères préétablis et d'une appréciation de l'opportunité d'un examen quant au fond, avant de considérer les demandes d'avis du pouvoir exécutif recevables. Ces demandes d'avis doivent notamment répondre à une question de principe général et être

[839] Communication écrite de la Cour des comptes, 26 octobre 2011.
[840] Communication écrite de la Cour des comptes, 26 octobre 2011.
[841] Art. 1 Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, M.B. 1er novembre 1846).
[842] http://www.ccrek.be/NL/Voorstelling.htm [geconsulteerd op 17 juli 2011].
[843] Art. 2 Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, M.B. 1er novembre 1846.
[844] Interview avec Geert Bouckaert, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, Louvain, 14 septembre 2011.
[845] Art. 5 Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, M.B. 1er novembre 1846.
[846] http://www.ccrek.be/docs/Reports/2010/2010_38_Jaarverslag2009.pdf [Consulté le 17 juillet 2011].

étroitement liées aux missions de contrôle et aux compétences de la Cour des comptes.[847] En outre, la Cour des comptes a l'obligation de rendre compte des résultats de sa mission de contrôle aux parlements ainsi qu'aux conseils provinciaux.

Indépendance (pratique)

La Cour des Comptes est-elle effectivement indépendante des autres pouvoirs?

Note : 75

Dans la pratique, la Cour des comptes arrive à remplir sa mission en toute indépendance et avec professionnalisme. S'il est certes possible que des politiques tentent d'influencer ses activités, cela ne signifie pas pour autant que cette possible ingérence se traduirait dans les rapports d'audit. Bouckaert, notre répondant à ce sujet, souligne que le contenu de certains rapports d'audit est en tous cas en contradiction flagrante avec l'avis du gouvernement.[848]

Dans la pratique, les conseillers ou les greffiers sont fréquemment reconduits dans leurs fonctions.[849] Si on définit, de façon générale, les nominations politiques comme des nominations faites par un organe politique, nous pouvons effectivement conclure que cette pratique a lieu au sein de la Cour des comptes. Le parlement nomme, en effet, les conseillers et les greffiers sur proposition de la commission parlementaire. On essaye, dans le cadre des nominations aux fonctions supérieures, de refléter la composition du parlement et de respecter l'équilibre entre les partis politiques.[850]

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés des activités et décisions de la Cour des comptes ?

Note : 50

La Cour des comptes a l'obligation de rédiger plusieurs documents. Il s'agit plus précisément de rapports d'audit (aussi bien d'audits financiers que de performance ou de légalité, publiés sous forme d'une publication spécifique ou comme partie d'un cahier d'observations annuel), de listes des mandataires publics qui doivent obligatoirement déclarer leur patrimoine et leurs mandats (cf. supra pilier « pouvoir législatif ») et d'avis à la demande des parlements. Par ailleurs, les clôtures formelles des comptes des comptables publics individuels, les arrêts

[847] *Ibid.*
[848] Interview avec Geert Bouckaert, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, Louvain, 14 septembre 2011.
[849] *Ibid.*; Communication écrite de la Cour des comptes, 26 octobre 2011.
[850] Interview avec Geert Bouckaert, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, Louvain, 14 septembre 2011.

de condamnation ou d'acquittement des comptables publics, le grand-livre de la dette publique et le livre des emprunts remboursables doivent être élaborés.[851]

La Cour des comptes n'a l'obligation légale de rendre lesdites informations publiques que dans deux cas bien précis : en cas d'arrêts devant être prononcés en séance publique dans le cadre de l'exercice de sa mission juridictionnelle, et en cas de publications portant sur la législation relative aux déclarations de patrimoine et aux listes des mandats.[852] Exception faite de ces obligations légales, la Cour des comptes détermine en toute liberté quelles publications seront publiées et comment elles seront communiquées. Elle prend, en outre, toute décision relative au nombre ainsi qu'au contenu des autres publications.

Par ailleurs, la mission d'information exercée par la Cour des comptes à l'égard du pouvoir législatif a reçu un ancrage légal.[853] Ladite mission impose à la Cour des comptes de remettre au pouvoir législatif les comptes examinés des services des administrations centrales ainsi que toute remarque éventuelle (si nécessaire, également les comptes des institutions publiques qui dépendent desdites entités).[854] Or, aucune disposition légale ne stipule que les documents de la Cour des comptes doivent être traités par le pouvoir législatif. Seul le pouvoir législatif peut prendre la décision d'examiner ou non lesdits rapports.

Pour terminer, nous tenons à souligner que les membres et collaborateurs de la Cour des comptes ne sont pas soumis à la législation relative à la déclaration des mandats et du patrimoine (cf. supra pilier « pouvoir législatif »).

Transparence (pratique)

Les actions et les décisions de la Cour des comptes sont-elles effectivement transparentes ?

Note : 100

La Cour des comptes transmet non seulement les documents légaux exigés (cf. supra) mais prend également d'autres initiatives. Elle dispose ainsi également d'un site web actualisé[855] reprenant d'une part, les documents officiels (tels que la déclaration de mission, les arrêts et la législation pertinente) et d'autre part, l'ensemble des rapports annuels ainsi que toute autre publication pertinente, par ex. les rapports généraux et particuliers. Les rapports annuels fournissent des informations détaillées au citoyen sur le fonctionnement et les moyens de la Cour des comptes, le nombre de contrôles effectués, les résultats des audits, les relations internationales de la Cour des comptes, etc. En outre, le site donne des explications concernant la politique de communication externe de la Cour des comptes, qui est basée sur le caractère public de ses rapports tout en donnant la primeur aux assemblées

[851] Communication écrite de la Cour des comptes, 26 octobre 2011.
[852] *Ibid.*
[853] Art. 5 Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, M.B. 1er novembre 1846.
[854] Communication écrite de la Cour des comptes, 26 octobre 2011.
[855] https://www.ccrek.be/NL/

parlementaires, lesquelles sont informées avant les médias et le public. Cette politique comprend l'information des parlementaires, l'information des ministres et instances publiques concernées, les relations avec la presse et la mise à disposition des rapports de la Cour des comptes aux organisations et personnes intéressées.[856] De plus, la Cour des comptes divulgue des communiqués de presse et organise des conférences de presse afin de commenter ses points de vue et de répondre aux questions des médias.

Obligation de rendre compte (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que la Cour des comptes réponde de ses actes et de ses décisions ?

Note : 75

Nous mentionnons, en premier lieu, l'article 20bis de la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes qui prévoit que les propositions budgétaires et comptes détaillés de la Cour des comptes doivent être remis annuellement au Parlement fédéral, en vue de leur contrôle et leur approbation.[857] Il s'agit plus précisément de propositions budgétaires et de comptes détaillés sur base d'un schéma budgétaire et comptable comparable à celui qui est utilisé par le Parlement fédéral.[858] Ces documents sont examinés par la Commission de la comptabilité de la Chambre des représentants. Par ailleurs, la Cour des comptes doit présenter un rapport annuel au parlement. Le contenu dudit rapport n'est soumis à aucune exigence légale.[859]

L'article 29 du règlement d'ordre de la Cour des comptes, approuvé par la Chambre des représentants, stipule que les comptes annuels font l'objet d'un rapport de contrôle élaboré par les plus anciens conseillers de la Cour des comptes en rang de chaque chambre, et sont ensuite approuvés par l'assemblée générale, sur base de ce rapport. Cet audit est préparé par des auditeurs de la Cour des comptes qui sont désignés par les deux conseillers susmentionnés. Ils se basent, plus précisément, sur les normes internationales d'audit et les principes d'application au fonctionnement des autorités contrôlées.[860] Les résultats de cet audit ne doivent pas être communiqués au parlement.

Pour finir, nous renvoyons à l'article 5bis, dernier alinéa, de la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes[861] qui octroie le droit à l'autorité contrôlée de répondre aux observations de la Cour des comptes endéans un délai maximum d'un mois. Ce délai peut être prolongé par la Cour des comptes.

---

[856] http://www.ccrek.be/FR/DeclarationPolitiqueCommunication.htm [Consulté le 11 septembre 2011].
[857] Art. 20 *bis* Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, M.B. 1er novembre 1846.
[858] Art. 20 *bis* Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, M.B. 1er novembre 1846.
[859] Communication écrite de la Cour des comptes, 26 octobre 2011.
[860] *Ibid*.
[861] Art. 5 *bis* Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, M.B. 1er novembre 1846.

Obligation de rendre compte (pratique)

Dans quelle mesure la Cour des comptes rend-elle compte et répond-elle effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Note : 75

Dans la pratique, la Cour des comptes remet chaque année un rapport détaillé à l'ensemble des parlements et gouvernements. En outre, le dernier rapport annuel est publié sur le site web de la Cour des comptes et des audits annuels sont organisés en vue d'examiner ses finances. Il est toutefois frappant que ces audits soient effectués par les propres collaborateurs de la Cour et qu'ils ne soient pas mis à disposition du parlement.[862]

Les autorités publiques ont le droit de réagir aux résultats des audits. Nous constatons ainsi en effet que la Cour des comptes suit des procédures de travail spécifiques pour la réalisation de ses audits. Celles-ci prévoient une procédure contradictoire avec les instances ayant fait l'objet de l'audit, et ce avant que les résultats définitifs de l'audit ne soient établis et transmis aux parlements compétents. Les réactions des audités sont généralement reprises dans les rapports définitifs de l'audit. Ceux-ci sont ensuite transmis aux parlements et publiés sur le site de la Cour des comptes.[863]

Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité de la Cour des comptes ?

Note : 75

Ces dernières années, la Cour des comptes a, par divers moyens, prêté attention à la notion d'intégrité. Le statut du personnel contient ainsi un certain nombre de dispositions en vue de renforcer l'intégrité du personnel. En outre, un code éthique, approuvé le 18 mars 2009 par l'assemblée générale, a été introduit. Ce code éthique de la Cour des comptes expose clairement les valeurs et les principes qui guident et soutiennent l'action de ses membres et de son personnel.[864] Les valeurs d'indépendance, d'excellence, d'intégrité, d'impartialité, de confidentialité, de loyauté et de respect y sont énoncées. Le code éthique met par ailleurs l'accent sur les conflits d'intérêts liés à la notion d'indépendance. Le code stipule notamment que « *Les membres et le personnel exercent leurs missions en toute indépendance par rapport aux entités contrôlées et sont libres de toute pression extérieure. Ils ne posent aucun acte qui pourrait menacer leur indépendance et évitent, par conséquent, tout conflit d'intérêts* ». Il est toutefois important de souligner que le non-respect des dispositions du code éthique n'entraîne pas en soi des mesures disciplinaires ou d'autres sanctions. Le code est donc uniquement perçu comme un « engagement moral », certes important.[865] Aucune

[862] Communication écrite de la Cour des comptes, 26 octobre 2011.
[863] *Ibid.*
[864] http://www.ccrek.be/docs/Reports/2009/2009_15_Jaarverslag2008.pdf [Consulté le 17 juillet 2011].
[865] *Ibid.*

réglementation spécifique n'est prévue par rapport à l'acceptation de cadeaux ou aux « avantages postérieurs à l'emploi ».

Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité des juridictions financières est-elle effectivement garantie ?

Note : 75

Notons tout d'abord qu'un système de règles de conduite, d'autorisations, de communications et de comptes rendus est en place, destiné à conserver et à favoriser l'intégrité. Ces éléments sont, pour la plupart, repris dans le statut ainsi que dans les différents ordres de service. Les représentants de la Cour des comptes affirment dans leur communication écrite transmise dans le cadre de cette étude, qu'aussi bien la consultation du code éthique que la poursuite de la concertation avec le personnel à ce sujet renforcent la prise de conscience en matière d'intégrité. Ils font d'ailleurs état d'autres mécanismes d'intégrité qui seraient en préparation.[866] De plus, le personnel de la Cour des comptes a la possibilité de suivre une formation à la gestion des « problèmes d'intégrité ». Jusqu'à présent, aucune violation du code éthique n'a été constatée dans les faits. Vu que le code éthique n'existe que depuis deux ans, évaluer l'efficacité de cet instrument semble quelque peu prématuré.[867]

RÔLE

Efficacité des audits

La Cour des comptes réalise-t-elle un audit efficace des finances publiques ?

Note : 100

La Cour des comptes mène aussi bien des audits financiers que des audits de performance. Bouckaert estime que ces audits se déroulent correctement et avec professionnalisme.[868] Ils sont en outre organisés régulièrement. En 2009, la Cour des comptes a notamment soumis aux assemblées parlementaires et conseils provinciaux 65 rapports d'analyse budgétaire, 20 rapports spécifiques et six avis concernant l'impact budgétaire de propositions de loi, de décrets ou d'ordonnances. Cette même année, la Cour des comptes a déclaré avoir contrôlé 235 comptes d'organismes publics et de services à gestion séparée.[869] Une étude récente, qui analyse brièvement les rapports fédéraux d'audit de performance de la Cour des comptes belge de 1999 à 2009, avance prudemment que le nombre d'audits de performance semble augmenter au fil des années. Tandis qu'en 1999 un seul audit de performance a été organisé, onze audits ont été effectués en 2009. Les audits de performance se déroulent

[866] Communication écrite de la Cour des comptes, 26 octobre 2011.
[867] *Ibid.*
[868] Interview avec Geert Bouckaert, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, Louvain, 14 septembre 2011.
[869] http://www.ccrek.be/docs/Reports/2010/2010_38_Jaarverslag2009.pdf [Consulté le 17 juillet 2011].

principalement dans le domaine des affaires sociales et des finances.[870] Nous renvoyons à un exposé donné le 29 octobre 2010 par le Premier Président de la Cour des comptes concernant la pratique des audits de performance au sein de la Cour des comptes.[871]

Ces rapports d'audits sont assez complets et abordent, en général, aussi bien le cadre normatif que des constats factuels, des conclusions et des recommandations.[872] Tous les rapports d'audit peuvent être consultés dans leur intégralité sur le site web de la Cour des comptes et ils sont mis à disposition des services publics audités et de la commission du parlement. Comme les services d'audit interne au niveau fédéral sont actuellement quasi inexistants ou non opérationnels, il est difficile de répondre à la question de savoir si la Cour des comptes contrôle l'efficience des services d'audit internes des SPF. Par contre, la Cour effectue régulièrement des audits des systèmes de gestion internes des SPF.[873]

Compte tenu du thème de l'étude, il est intéressant de mentionner que la Cour des comptes a accepté en 2006 de prêter l'attention nécessaire aux problèmes d'intégrité dans le cadre des audits thématiques et des contrôles des comptes. En vue de soutenir davantage la politique de contrôle en matière d'intégrité, un réseau interne, appelé REFERINT, a été créé. Les cinq auditeurs qui font partie du réseau effectuent, entre autres, les tâches suivantes : (1) la collecte et la mise à disposition en interne de connaissances relatives au thème de l'intégrité et (2) la participation à et l'exécution de contrôles et d'audits qui portent sur l'intégrité. Dans le cadre de cette deuxième mission, nous renvoyons aux audits thématiques effectués par REFERINT en 2007 et en 2009 en vue d'évaluer la politique d'intégrité. En 2007, un questionnaire a été envoyé à l'ensemble des SPF, aux trois SPP, à la Défense ainsi qu'à la police fédérale afin d'évaluer la politique d'intégrité de l'autorité fédérale.[874] Les conclusions, qui proposent quelques pistes d'amélioration, ont été publiées en novembre 2007 dans le 164e Cahier d'observations.[875] En 2009, la même enquête a été menée au sein de cinq institutions fédérales, dont les résultats ont été publiés dans le 166e Cahier d'observations.[876]

[870] BOUCKAERT, G., 2010, *Analyse van federale performance auditrapporten van het Belgisch Rekenhof*, Louvain, Instituut voor de Overheid, Enquête non publiée.
[871] http://soc.kuleuven.be/io/ned/vorming/studiedag/ios1010_audit.htm [Consulté le 26 octobre 2011].
[872] Communication écrite de la Cour des comptes, 26 octobre 2011.
[873] Interview avec Geert Bouckaert, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, Louvain, 14 septembre 2011.
[874] Les ministres, les secrétaires d'État et leurs cabinets sont donc exclus, ainsi que le pouvoir judiciaire, vu les prérogatives du Conseil supérieur de la Justice.
[875] http://www.ccrek.be/docs/Reports/AnnualReports/164e_b_opm_c_obs_fed_Volume1.pdf [Consulté le 15 juillet 2011].
[876] http://www.ccrek.be/docs/Reports/AnnualReports/166e_b_opm_c_obs_fed_Volume1.pdf [Consulté le 18 juillet 2011].

Détection et répression des malversations

La Cour des comptes parvient-elle à détecter et enquêter sur les malversations commises à l'occasion de la gestion des finances publiques ?

Note : 50

La Cour des comptes a accès à l'ensemble des documents et informations qui concernent les entités auditées, dans la mesure où ceux-ci s'avèrent utiles ou nécessaires dans le cadre de l'exercice de ses missions de contrôle. La détection des délits n'est toutefois pas une mission propre à la Cour des comptes dont l'objectif prioritaire est de garantir et de préserver le bon fonctionnement des organisations publiques.

Il se peut que durant l'exercice de cette mission de base elle découvre des faits passibles de poursuites.[877] Le cas échéant, l'article 29 du Code d'instruction criminelle devra être respecté et le fonctionnaire sera tenu de communiquer les infractions constatées aux autorités compétentes.[878]

La Cour des comptes ne dispose pas de compétences policières et n'a, en principe, pas le droit d'infliger des sanctions. Mais dans certains cas exceptionnels, la Cour des comptes dispose de compétences juridictionnelles.[879] L'article 180 de la Constitution définit les missions de la Cour des comptes de la manière suivante : « *l'examen de et la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public* ». Sur la base de cet article constitutionnel, les comptables ont l'obligation de transmettre annuellement leurs comptes à la Cour des comptes, et ce également en cas de déficit et de cessation des fonctions des comptables.[880] Lorsque le compte arrêté fait apparaître un débet, le ministre (fédéral, de communauté ou de région) ou la députation permanente décide s'il y a lieu de citer le comptable devant la Cour des comptes.[881] En principe, la Cour des comptes peut uniquement rendre des arrêts relatifs au remboursement de fonds. Les autorités doivent prendre l'initiative de prononcer des sanctions administratives ou d'engager des poursuites judiciaires en cas de délit. Selon les derniers rapports annuels, la Cour des comptes n'utilise, dans les faits, presque jamais sa compétence juridictionnelle. Ainsi, aucun arrêt n'a été rendu ni en 2009 ni en 2010 et la Cour des comptes n'a rendu que deux arrêts en 2008.[882] D'aucuns se demandent d'ailleurs si une telle compétence sanctionnelle est réellement souhaitable. Ils estiment qu'il existe une distinction entre le rôle de détection de problèmes et le rôle d'imposition de sanctions et que cette distinction devrait être maintenue.

---

[877] Interview avec Geert Bouckaert, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, Louvain, 14 septembre 2011.
[878] Communication écrite de la Cour des comptes, 26 octobre 2011.
[879] Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, M.B. 1er novembre 1846; Loi du 3 avril 1995 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, M.B. 13 mai 1995.
[880] http://courdescomptes.be/FR/Presentation.htm [Consulté le 17 juillet 2011].
[881] Art. 3 Loi du 3 avril 1995 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, M.B. 13 mai 1995.
[882] http://www.ccrek.be/docs/Reports/2009/2009_15_Jaarverslag2008.pdf [Consulté le 17 juillet 2011] ; http://www.ccrek.be/docs/Reports/2010/2010_38_Jaarverslag2009.pdf [Consulté le 17 juillet 2011] ; http://www.ccrek.be/docs/Reports/2011/2011_35_Jaarverslag2010.pdf [Consulté le 17 août 2011].

Amélioration de la gestion financière

La Cour des comptes parvient-elle à faire progresser la gestion financière de l'administration ?

Note : 100

Comme mentionné plus haut (cf. supra indicateur « des audits financiers efficients »), des audits financiers sont effectués régulièrement. Leurs rapports sont d'ailleurs facilement accessibles et suffisamment étendus. En outre, chaque rapport d'audit de la Cour des comptes comprend des recommandations détaillées et compréhensibles qui visent à remédier aux éventuels manquements et à renforcer l'efficacité et l'efficience. La Cour des comptes essaye ainsi d'améliorer la politique financière des organisations publiques. De plus, la Cour des comptes effectue régulièrement des audits de suivi, en fonction de la matière examinée et/ou des insuffisances constatées ainsi que des ressources humaines disponibles.[883]

[883] Communication écrite de la Cour des comptes, 26 octobre 2011.

8.9. Services anticorruption

RÉSUMÉ

Cette analyse commence à partir du démantèlement, en 1998, de l'ancien Comité supérieur de contrôle (CST) qui était, grâce à son pouvoir d'investigation administrative et judiciaire, le premier organe anticorruption à part entière de Belgique. Nous examinerons ensuite ce qu'il est advenu des compétences du CST. Cette recherche nous conduit à l'Office central pour la répression de la corruption (OCRC), successeur direct du CST mais qui ne dispose plus que des compétences judiciaires pour lutter contre la corruption, au Bureau d'éthique et de déontologie administratives qui veille au maintien de l'intégrité au sein de l'administration fédérale et qui joue donc un rôle préventif, et à l'agence « Agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie » (IAVA) - la seule en Belgique, bien qu'elle n'agisse qu'en Flandre, à avoir un pouvoir d'investigation administrative. En d'autres mots, après le démantèlement du CST, le pouvoir d'investigation administrative a en grande partie disparu. Les différents services belges de lutte contre la corruption ont un bon niveau de gouvernance grâce à un cadre déontologique solide et une articulation claire des obligations de rendre compte, aussi bien en interne qu'en externe. Les moyens à leur disposition sont toutefois limités et cela se traduit également sur le plan des investigations en matière de corruption, bien que des chiffres précis concernant l'output de telles enquêtes ne soient pas disponibles. Sur le plan de la formation, les organismes de lutte contre la corruption sont fortement axés sur la formation en interne. Et même si ces organismes sont en mesure de bien fonctionner, il est clair que des efforts supplémentaires doivent être faits en vue d'une utilisation optimale de leurs capacités.

Services anticorruption[884]			
Résultat global du pilier: 66 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 69 /100	Ressources	50	50
	Indépendance	75	100
Gouvernance 88 /100	Transparence	100	75
	Obligation de rendre compte	100	75
	Intégrité	100	75
Rôle 42 /100	Prévention	75	
	Éducation	25	
	Investigation	25	

STRUCTURE ET ORGANISATION

Il n'existe pas en Belgique de réelle autorité de lutte contre la corruption disposant de toutes les compétences nécessaires pour couvrir tous les aspects du phénomène, et la politique en la matière est plutôt fragmentée. La Belgique était pourtant l'un des premiers pays européens à avoir créé une sorte de service anticorruption avant la lettre. Le **Comité supérieur de contrôle** (CST) fut ainsi créé en 1910 par le ministère des Chemins de fer, Postes et Télégraphes, après que de graves irrégularités eurent été observées. Il n'avait initialement que des compétences administratives, mais il obtint également des compétences judiciaires dans les années 1960.[885] Le CST pouvait entamer ou confier des recherches et enquêtes de sa propre initiative et pouvait être chargé par les autorités judiciaires de missions d'enquêtes complémentaires. À partir de 1940, le service a fait partie des services du Premier ministre et avait qualité de police judiciaire pour tous les départements et institutions ministériels fédéraux et régionaux.[886] En d'autres mots, la Belgique a disposé jusqu'aux années 1990 d'un organisme administratif indépendant qui

[884] En l'absence d'un véritable organe anticorruption, ce pilier a été noté en fonction des services de lutte contre la corruption existants en Belgique. Nous avons identifié un volet prévention (Bureau d'éthique et de déontologie administratives), un pouvoir d'enquête judiciaire (Office Central pour la Répression de la Corruption) et un pouvoir d'enquête administrative (IAVA). En d'autres termes, la manière dont ces pouvoirs sont réglementés et mis en pratique a été à la base de la note. Il s'agit donc d'une note globale évaluant ces compétences et non d'une note spécifique aux différentes organisations.

[885] DE RUYVER, B., BULLENS, F., VANDER BEKEN, T., et SIRON, N., 1999, *Anti-corruptiestrategieën. De aanpak van corruptie en beïnvloeding bij de bestrijding van de hormonendelinquentie en de vleesfraude: een case-study,* Anvers, Maklu, 305; VANDER BEKEN, T., et CARION, T., 1999, *Een geïntegreerd anti-corruptiebeleid voor België,* Anvers, Maklu, 51.

[886] DE RUYVER, B., (et al.), (eds), 1999, *Anti-corruptiestrategieën. De aanpak van corruptie en beïnvloeding bij de bestrijding van de hormonendelinquentie en de vleesfraude: een case-study,* Anvers, Maklu, 309.

faisait fonction de chien de garde de l'État, qui détectait et combattait toutes les formes d'escroquerie, de corruption, de fraude, de conflit d'intérêts et de détournement d'argent public.[887]

Un certain nombre d'évolutions et d'incidents ont contribué au démantèlement du CST dans la seconde moitié des années 1990. Le CST a tout d'abord été fortement politisé, ce qui a conduit à pas mal de conflits en interne.[888] Deuxièmement, les motifs liés aux politiques des partis ont également joué un rôle lorsque le gouvernement Dehaene I (1992-1995) décida de réorganiser le service.[889] Troisièmement, les années 1980 et 1990 furent marquées par une accumulation de scandales qui ont révélé les défaillances au sein de la justice et de la police. Cela a eu pour conséquence directe de placer la corruption en haut de l'agenda politique. Dans le rapport final de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, des irrégularités furent découvertes au sein du CST, telles que la dissimulation de certaines affaires concernant des hommes politiques ou des magistrats, et on a constaté que le service se consacrait surtout aux enquêtes judiciaires et que l'organisation et la structure n'étaient pas prévues pour cela.[890]

En 1995, le CST fut dans un premier mouvement transféré au ministère de la Fonction publique créé en 1994.[891] L'objectif de départ était de faire du CST un service d'inspection de l'administration fédérale sans instaurer de pouvoir judiciaire.[892] Cette séparation des pouvoirs fut seulement réalisée dans un deuxième temps, lorsque le gouvernement Dehaene II décida en 1996 de transférer le service d'enquêtes et le personnel administratif du CST à la police judiciaire auprès des parquets.[893] Le CST fut dès lors transformé en service judiciaire sans compétences administratives et rebaptisé sous le nouveau nom d'**Office central pour la répression de la corruption** (OCRC)[894] qui fut inauguré le 1er janvier 1998. Le 1er janvier 2001, lors de la réforme de la police belge, l'OCRC fut incorporé dans la Direction de la lutte

[887] TIMMERMAN, G., 1997, *De doofpotten. De sabotage van het Hoog Comité van Toezicht,* Anvers, Hadewijch, 6.
[888] *Ibid*., 10.
[889] TIMMERMAN, G., (*Ibid*., 10) a perçu un règlement de comptes politique de l'ancien CVP et du SP (aujourd'hui CD&V et sp.a), qui conjointement avec leurs partis sœurs, le PSC (aujourd'hui cdH) et le PS, ont formé un nouveau gouvernement en 1992. En 1991, les enquêteurs du CST ont perquisitionné le siège du CVP, et en 1992 le cabinet du Premier ministre de l'époque (CVP) pour deux dossiers de fraude séparés. En 1994, des perquisitions ont eu lieu auprès du PSC et d'autres dirigeants socialistes étaient mis en cause pour leur implication dans l'affaire de pots-de-vin Agusta/Dassault. Ceci a, selon Timmerman, conduit à une intervention politique qui a finalement sonné le glas pour le CST.
[890] Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, Rapport final réalisé par MM. COVELIERS et DESMEDT, Parl. St. Sénat 1998-99, nr. 1-326/9, 1999, 543.
[891] VANDER BEKEN, T., et CARION, T., 1999, *Een geïntegreerd anti-corruptiebeleid voor België,* Anvers, Maklu, 57.
[892] http://www.senate.be/www/?MIval=/Registers/ViewReg&COLL=H&PUID=16777308&TID=16782137&POS=2&LANG=nl [Consulté le 22 août 2011] ; TIMMERMAN, G., 1999, *De doofpotten. De sabotage van het Hoog Comité van Toezicht,* Anvers, Hadewijch, 22.
[893] VANDER BEKEN, T., et CARION, T., 1999, *Een geïntegreerd anti-corruptiebeleid voor België,* Anvers, Maklu, 58.
[894] *Ibid*., 58.

contre la criminalité économique et financière (DJF) qui relève de la Direction générale de la police judiciaire.[895]

Tandis que le plus gros du personnel du CST était confié à l'OCRC (95 des 102 postes[896]),[897] le reste du personnel, qui perdait la qualité d'officier de police judiciaire, fut transféré vers un nouveau Service des marchés publics et des subventions (SMS). Ce service relève du ministère de la Fonction publique. Le SMS a été rendu opérationnel le 1er janvier 1998 et devait endosser les fonctions préventives de l'ancien CST. Une année plus tard, le SMS fut intégré au Bureau fédéral d'achats au sein du même ministère, étant donné que ce bureau avait des compétences similaires sur le plan des marchés publics.[898] En 2002, ce bureau a été à son tour supprimé et ses missions attribuées à deux nouveaux services au sein du Service public fédéral Personnel et Organisation (SPF P&O) : les Contrats-cadres multi-SPF (CMS) ayant pour mission de mettre en place et d'assurer le suivi des marchés publics pour des achats groupés[899] et la cellule Conseil et politique d'achats qui soutient les SPF lors des achats.[900] Vu que ces services n'ont pas de pouvoir d'investigation administrative, ils ne seront pas traités dans ce pilier.

En résumé : là où les pouvoirs d'investigation judiciaire du CST ont été transmis d'une façon plus restrictive à l'OCRC[901], le pouvoir d'investigation administrative a disparu de la scène. Le CST existe en fait toujours à l'heure actuelle mais - comme le disent Vander Beken et Carion[902] - c'est un service fantôme. Jusqu'à ce jour, c'est son président, Monsieur Desmet, qui reçoit le courrier adressé au CST.[903]

Au début du nouveau millénaire, des services d'audit interne ont été créés de façon décentralisée[904] au sein du secteur public belge (cf. supra: pilier « secteur public »). Les **services centraux d'audit**, qui sont dirigés par leurs comités d'audit respectifs, ont généralement pour tâche d'évaluer les processus d'audit des services d'audit décentralisés

[895] http://www.polfed-fedpol.be/org/djf_ocrc/djf_ocrc00_fr.php [Consulté le 26 juillet 2011].
[896] Finalement de nombreux enquêteurs auraient cherché à travailler ailleurs.
[897] Loi du 6 mars 1998 sur l'intégration du service d'enquêtes du Comité supérieur de contrôle à la police judiciaire près les parquets, M.B. 31 mars 1998.
[898] AR 20 juillet 1999 portant intégration du Service des Marchés publics et des Subventions du Ministère de la Fonction publique au sein du Bureau fédéral d'Achats du même ministère, M.B. 6 août 1999.
[899] COUR DES COMPTES, 2008, *Raamcontracten. Opvolging van eerdere aanbevelingen over raamcontracten. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers,* Bruxelles, Cour des comptes, 7.
[900] DE KONINCK, C., et FLAMEY, P., 2007, *Overheidsopdrachten. De Wetten van 15 en 16 juni 2006 houdende omzetting van de Europese Overheidsopdrachtenrichtlijnen. Algemene Inleiding en Tekstgeschiedenis,* Anvers, Maklu, 127.
[901] Étant donné la disparition de sa composante administrative et de sa capacité de faire des contrôles par coups de sonde dans les marchés publics, l'OCRC a perdu une partie de sa force d'action.
[902] VANDER BEKEN, T., et CARION, T., 1999, *Een geïntegreerd anti-corruptiebeleid voor België,* Anvers, Maklu, 66.
[903] Interview avec Alain Luyckx, Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011. La raison se trouve dans l'Art. 13 §4 de la Loi spéciale du 8 août 1980 sur les réformes institutionnelles qui stipule que le CST est aussi compétent pour les institutions des communautés et des régions. Cette loi ne peut être modifiée que par une majorité spéciale mais selon Mr Alain Luyckx, cela n'est pas encore arrivé.
[904] Cela signifie que les départements ou agences disposent d'un propre service d'audit interne.

(au sein des administrations) et de faire des recommandations ; ils ne peuvent pas ouvrir eux-mêmes une enquête administrative.[905] C'est par exemple le cas pour le Service général de l'audit et de la qualité (SGAQ), créé en 1998, du ministère de la Communauté française. Ce service peut toutefois demander au Comité d'audit de faire procéder à un audit.[906] C'est aussi le cas pour la Direction de l'audit interne de fonctionnement (DAIF) de la Région wallonne. Au niveau de la Région wallonne, aucun comité d'audit n'a (pour l'instant) été installé. En outre, au niveau fédéral, un comité central d'audit a été créé en 2007. Devenu opérationnel qu'en 2010, ce comité central d'audit se limite à fournir des avis et à procéder à des évaluations.[907] L'**Agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie** (IAVA)[908] dispose au contraire, depuis 2001, du pouvoir de procéder à des enquêtes administratives (ou des audits judiciaires), de sa propre initiative ou à la demande d'autres acteurs.[909] En d'autres mots, c'est uniquement en Flandre qu'il existe un service central d'audit qui - en plus de ses fonctions d'évaluation et de recommandation à l'égard des services d'audit décentralisés, telles qu'exercées également par les services d'audit centralisés des autres régions - peut, de sa propre initiative ou à la demande de tiers, procéder à des enquêtes administratives auprès des entités administratives. L'IAVA est donc pour le moment le seul service central d'audit en Belgique qui dispose d'une cellule d'audit judiciaire ayant un pouvoir d'investigation administrative. Pour être exhaustif, il faut également indiquer que des inspecteurs des finances sont déjà chargés de missions judiciaires par le gouvernement dont ils relèvent (cf. supra pilier « secteur public »).[910]

[905] SPANHOVE, J., VERHOEST, K., et TROUPIN, S., 2010, 'Interne audit als governance-instrument binnen de Belgische publieke sector', *VTOM*, 2, 46-57, 48.
[906] http://www.audit.cfwb.be/index.php?id=2710 [Consulté le 26 août 2011].
[907] AR 17 août portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF), M.B. 18 octobre 2007.
[908] Le Gouvernement flamand a approuvé, le 8 septembre 2000, trois arrêtés formant la base juridique pour l'opérationnalisation effective d'une fonction d'audit interne au sein de l'administration flamande. Le service Interne Audit est opérationnel depuis septembre 2001. Jusqu'au 1er avril 2006, cela a été en tant qu'audit interne du ministère de la Communauté flamande. Dans le cadre de l'opération de réorganisation du Gouvernement flamand « Beter Bestuurlijk Beleid » (BBB), le nom a été transformé le 1er avril 2006 et l'agence autonomisée interne « Interne Audit van de Vlaamse Administratie » (IAVA) a été créée.
[909] Art.3 2° Arrêté du Gouvernement flamand 16 avril 2004 portant création de l'agence autonomisée interne « Interne Audit van de Vlaamse Administratie » et portant transformation du comité d'audit de la Communauté flamande en Comité d'audit de l'administration flamande, M.B. 13 mai 2004.
[910] Correspondance du 29 octobre 2011 avec Kurt Debruyne, Inspecteur-Général des Finances.

	Fonction d'audit	Pouvoir d'investigation administrative	Pouvoir d'investigation judiciaire
1. Niveau flamand (IAVA)	X	X	
2. Région wallonne	X		
3. Communauté française	X		
2. Niveau fédéral	X : est présente, mais doit encore être développée	A disparu après la disparition du Comité supérieur de contrôle	X
3. Comité supérieur de contrôle		X	X

Tableau 8.9.1. Aperçu de la fonction d'audit, du pouvoir d'investigation administrative et du pouvoir d'investigation judiciaire en Belgique

En 2001, le SPF Budget et Contrôle de la gestion (SPF B&CG) fut créé et avait entre autres pour mission d'assurer la surveillance préventive de l'intégrité des fonctionnaires fédéraux.[911] Un service Surveillance de l'intégrité fut créé à cet effet, service dont le **Bureau d'éthique et de déontologie administratives** a pris la relève en 2006 (cf. supra pilier « secteur public »).[912] Bien que ce Bureau ait surtout une fonction d'avis, il est responsable de l'implémentation du cadre déontologique des fonctionnaires fédéraux et chargé de la prévention de la corruption par la Note-cadre de sécurité intégrale.[913] En outre, le Bureau est le point de contact des Nations-Unies pour ce qui concerne le deuxième chapitre de la convention des Nations Unies contre la corruption.[914] Un service similaire n'existe pas au niveau régional.

En Belgique, un secrétaire d'État responsable de la coordination de la répression de la fraude et de l'application uniforme de la législation fiscale et sociale dans le pays a en outre été adjoint au gouvernement (cf. supra pilier « pouvoir exécutif »).

Pour finir, on peut se référer, dans le cadre de la répression de la corruption, à la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.[915] Cette loi soumet les entreprises financières[916], entre autres, à l'obligation de signaler les transactions suspectes pouvant

[911] Art. 2, 3° AR 15 mai 2001 portant création du Service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion, M.B. 16 mai 2001.

[912] http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Bureau%20d'Ethique%20-%20documents%20utiles/20060623_MINISTERRAAD_BELEIDSNOTA_INTEGRITEIT_NEDERLANDS.pdf [Consulté le 14 août 2011].

[913] http://www.moniteur.be/nl_htm/parket/kadernota.pdf [Consulté le 11 août 2011].

[914] http://www.just.fgov.be/fr_htm/information/htm_justice_a_z/corruption_greco/Greco_Addendum_bij_het_conformiteitsverslag_over_Belgie_2009.pdf [Consulté le 11 août 2011].

[915] Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, M.B. 9 février 1993.

[916] La Banque nationale de Belgique, les caisses de dépôts et consigne, la Poste pour ses services financiers postaux, les établissements de crédit, les institutions de compensation, les institutions de

révéler un blanchiment d'argent à la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) instaurée par la même loi. Le rôle de cet organe administratif indépendant consiste à analyser les informations obtenues et, s'il y a de sérieuses indications qu'il s'agit d'un dossier de blanchiment, à le signaler aux autorités judiciaires. Au cours de la période 2008-2010, la CTIF a transmis 23 dossiers de blanchiment aux autorités judiciaires, représentant un montant total de 9,36 millions d'euros.

Dans ce chapitre, nous examinons d'une part la façon dont les compétences (administratives et judiciaires) qui relevaient autrefois du CST sont aujourd'hui exercées et avec quels résultats, mais nous y intégrerons aussi les nouvelles initiatives sur le plan de la prévention. Par conséquent, ce chapitre se consacrera à l'analyse de l'OCRC (judiciaire), de l'IAVA (administratif) et du Bureau (prévention) et, sous la section « Investigation », du rôle du CTIF (prévention). Vu que le Système National d'Intégrité (SNI) met en réalité l'accent sur le niveau fédéral, l'IAVA sera le seul organisme régional traité dans ce chapitre, et en partie dans des cadres séparés.[917]

CAPACITÉ

Ressources (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles aux services anticorruption les ressources leur permettant d'assumer efficacement leur rôle ?

Note : 50

Pour ce qui est des ressources, l'OCRC comme le Bureau sont respectivement dépendants des institutions auxquelles ils appartiennent et ils n'ont pas voix au chapitre dans l'élaboration du budget. L'OCRC dépend du budget de la police fédérale et c'est le directeur de la direction DJF qui est responsable de la répartition des moyens entre ses services. Il n'existe pour le moment aucune possibilité d'obtenir des recettes supplémentaires grâce aux confiscations. De même, le Bureau d'éthique et de déontologie administratives est dépendant du budget du SPF Budget et Contrôle de la gestion. Au sein de ce SPF, il n'est accordé de budget spécifique à aucune direction générale.[918]

---

paiement, les agents dans les services bancaires et d'investissement, les compagnies d'assurances basées en Belgique, les courtiers d'assurance, les sociétés cotées, les sociétés de gestion et de conseil en placement, les succursales d'entreprises d'investissement en Belgique, les institutions de placement collectif, les professionnels qui font des transactions financières, les sociétés de prêts hypothécaires, les sociétés actives sur les marchés, les agences immobilières, les sociétés de sécurités…(Art. 2) ainsi que les huissiers, les avocats et les notaires (Art. 3).

[917] Les raisons d'inclure l'IAVA dans le rapport, se basent sur le fait qu'après le démantèlement du CST, le pouvoir d'enquête administrative a presque disparu en Belgique et que seule l'IAVA au niveau flamand a encore un rôle significatif à jouer. Contrairement à d'autres services d'audit présents à d'autres niveaux institutionnels, seul l'audit d'investigation judiciaire est réglementé. Le choix de placer l'IAVA dans un cadre séparé, ne change rien aux notes puisque les notations mettent l'accent sur les compétences existantes et la façon dont elles sont mises en pratique (voir note en bas de page 871).

[918] Interview avec Peter De Roeck, Coordinateur Surveillance de l'intégrité, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Interview téléphonique, 16 août 2011

L'IAVA dispose de son propre budget et est piloté au moyen d'une convention de gestion via le Comité d'audit flamand.[919] Les moyens financiers sont prévus dans le budget général des dépenses de la Communauté flamande. Comme toute autre Agence autonomisée interne (AAI) sans personnalité morale, l'agence soumet annuellement à discussion une proposition de budget auprès du Comité d'audit[920] et remet ensuite sa proposition de budget. Le gouvernement flamand décide du montant qui sera inscrit dans le projet de décret budgétaire qui est soumis au vote du Parlement flamand.[921]

Ressources (pratique)

Les services anticorruption disposent-ils effectivement des ressources appropriées leur permettant d'assumer efficacement leur rôle ?

Note : 50

En tenant compte de la situation économique difficile, le budget pour les services de lutte contre la corruption est, selon les répondants, suffisant.[922] L'**OCRC** est en mesure de gérer lui-même les heures supplémentaires et ses moyens y suffisent. Il arrive rarement qu'une enquête soit retardée ou jamais réalisée par manque de moyens. De même, les moyens techniques suffisent largement. Par contre, les moyens en termes de personnel sont plutôt limités. Là où le CST pouvait autrefois directement recruter sur la base de diplômes bien déterminés et selon les besoins du service, cela n'est plus possible depuis l'intégration au sein de la police fédérale.[923] Les nouveaux membres de l'OCRC passent par une formation générale de police, puis bénéficient d'une formation dans une école de recherche. Ils sont ensuite accompagnés en interne pendant deux ans avant de pouvoir prendre en charge de façon autonome les affaires de corruptions. Cet accompagnement n'est pas formalisé, mais il procède d'une nécessité. Tout comme les autres recrues de la police, les candidats sont passés au crible au moment où ils démarrent la formation générale. Une évaluation supplémentaire ou un test d'intégrité n'a pas lieu au moment où l'on commence à travailler à l'OCRC.[924] Cependant, il convient de souligner qu'un rapport annuel de 2009 s'est montré plus critique vis-à-vis des moyens disponibles. Le rapport établit ainsi que le traitement de dossiers européens (dossiers de corruption impliquant des fonctionnaires européens) sans moyens supplémentaires menace d'absorber les capacités disponibles.[925]

[919] Art. 8 Arrêté du Gouvernement flamand du 16 avril 2004 portant création de l'agence autonomisée interne « Interne Audit van de Vlaamse Administratie » et portant transformation du comité d'audit de la Communauté flamande en Comité d'audit de l'administration flamande, M.B. 13 mai 2004 2004.
[920] http://www2.vlaanderen.be/beheersinstrumenten/doc/2e_generatie/DAR/IAVA/Beheersovereenkomst_2011-2015_getekend.pdf [Consulté le 15 août 2011].
[921] Correspondance du 29 octobre avec Kurt Debruyne, Inspecteur-Général des Finances.
[922] *Ibid*.; Interview avec Alain Luyckx, Direction de l'Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[923] Il y a une exception pour les cadres moyens spécialisés : les comptables et informaticiens. Niveau B. Interview avec Alain Luyckx, Direction de l'Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[924] Interview avec Alain Luyckx, Direction de l'Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[925] Document confidentiel, 2009, 10.

Les effectifs théoriques de l'OCRC s'élèvent à 64 ETP,[926] alors qu'elle n'en comptait que 40 après la réforme de la police.[927] Les effectifs réels sont cependant plus importants (officiers de liaison, personnel civil et détaché inclus) et atteignent un total de 89 ETP (dont 14 sont temporairement assignés à l'OCRC).[928] Mais, la capacité opérationnelle du service est mise à l'épreuve à court terme, dans la mesure où dix agents peuvent prétendre à la retraite cette année et quatre autres l'année prochaine. Qui plus est, la moitié du personnel (40 personnes) est âgé de plus de 50 ans. Cela entraînera non seulement une perte d'expertise mais, s'ils ne sont pas remplacés, également une plus grande pression du travail.[929] Leur éventuel remplacement dépendra de l'autorité hiérarchique. Sur le plan de la mobilité horizontale, les opportunités de carrière ont progressé, mais elles sont verticalement très limitées. Au sein du service, il y a 35 officiers qui n'exercent pas tous une fonction cadre.[930] L'OCRC est placé sous la direction d'un chef de service nommé par le directeur de la DJF pour une durée indéterminée. Le directeur même est un titulaire de mandat : il dispose d'un mandat de cinq ans légalement renouvelable une seule fois depuis la réforme des services de police,[931] mais cette dernière restriction a été supprimée avec pour conséquence que l'actuel directeur exercera cette fonction pendant quinze ans.[932] Cela constitue aussi une différence avec le passé. Alors que le CST était auréolé du prestige des services du Premier ministre et devint plus tard une direction à part entière, il est maintenant réduit à l'état de simple service.

Concernant le **Bureau d'éthique et de déontologie administratives**, les moyens alloués pour mener à bien les tâches sont suffisants. Le budget est établi en fonction des priorités fixées par la politique. La section « Contrôle de la gestion » du SPF, dont relève le Bureau, a un budget d'environ 600.000 euros.[933] Ce budget est insuffisant pour remplir un rôle préventif à part entière au-delà des différents SPF. Le Bureau dispose de 5 ETP (il y avait deux membres du personnel jusqu'en 2005) et cela devrait suffire pour répondre aux demandes de soutien et d'avis.[934] Là encore, un accompagnement en interne est prévu. Bien que le Bureau n'ait pas les moyens de proposer des formations en interne de façon structurelle, il encourage aussi les formations proposées en externe. Les services au sein de la section de

[926] DIRECTION CRIMINALITÉ ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE, 2008, *Jaarverslag 2007,* Bruxelles, Politeia, 4.
[927] Interview avec Alain Luyckx, Direction de l'Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[928] Un département spécial a été mis sur pied dans le but de mener des enquêtes dans la région de Charleroi. L'OCRC peut ici faire appel à 14 de ses collègues de la police judiciaire fédérale des autres arrondissements. Interview avec Alain Luyckx, Direction de l'Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[929] http://www.hbvl.be/nieuws/binnenland/aid1058801/anti-corruptiedienst-gehalveerd-tegen-2014.aspx [Consulté le 26 juillet 2011].
[930] Interview avec Alain Luyckx, Direction Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[931] Art. 107 Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, en ce qui concerne le remplacement des membres du conseil de police*,* M.B. 5 janvier 1999.
[932] *Ibid*.
[933] Interview avec Peter De Roeck, Coordinateur Surveillance de l'intégrité, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Interview téléphonique, 16 août 2011. Le montant exact ne peut être retrouvé dans le budget puisqu'aucune distinction n'a été faite entre les allocations de ressource pour les différents piliers au sein du SPF Budget et Contrôle de la gestion.
[934] *Ibid*.

Contrôle de la gestion ne sont pas dirigés par un titulaire de mandat, mais sont hiérarchiquement placés sous l'autorité du directeur général de cette section qui a un mandat de six ans.[935]

En tant qu'agence autonomisée interne, l'**IAVA** a son propre programme au sein du budget général des dépenses. En 2011, 1.926.000 euros étaient prévus pour les salaires et charges sociales, 52.000 euros pour l'informatique, 231.000 euros pour les frais généraux de fonctionnement.[936] Ces sommes connaissent une tendance décroissante du fait des économies budgétaires. Le budget restreint freine l'IAVA dans son développement et son fonctionnement. Le 31 décembre 2010, l'IAVA comptait 26 personnes (24,9 ETP), là où il y en avait encore 28 en activité (27,1 ETP) au 31 décembre 2009.[937] Leur rapport annuel indique que le cadre du personnel est trop restreint et que - pour réaliser une couverture d'audit souhaitable et attendue dans le monde de l'audit[938] - une estimation des besoins en personnel réaliste et objectivement étayée, faite en 2007, montrait qu'un effectif de 78 membres de personnel était requis. Le budget limité et le cadre restreint du personnel entravent les possibilités de réaliser des audits, qui se limitent dès lors à un ou deux audits par législature et par entité.[939] Dans les deux derniers rapports annuels de l'IAVA, il n'est jamais fait mention de formation. On peut lire dans le rapport annuel de 2008 que le nombre d'heures de formation diminue (6,99% de l'emploi du temps total).[940] Pour être recrutés, les auditeurs doivent avoir un diplôme universitaire, réussir un examen et obtenir une appréciation positive au cours d'un entretien conduisant à une évaluation, sondant également les qualités comportementales, notamment l'intégrité et la fiabilité. Dans la discussion finale avec le jury, l'intégrité du candidat entre aussi en ligne de compte. Une fois sélectionné, le candidat doit suivre une formation en interne. L'agence IAVA est dirigée par un administrateur général. C'est un titulaire de mandat qui, après une procédure de recrutement, est nommé par le gouvernement flamand pour un mandat de six ans, renouvelable une fois. Il est important pour l'IAVA que les auditeurs compétents aient la possibilité de gravir les échelons jusqu'au niveau de senior.[941]

[935] Art. 7 AR 11 juillet 2001 relatif à la pondération des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux et fixant leur traitement, M.B. 13 juillet 2001.
[936] *Ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2011,* Bruxelles, Parlement flamand 2010-2011, document 19_A – Nr. 1, 14 mai 2011, 66).
[937] INTERNE AUDIT VAN DE VLAAMSE ADMINISTRATIE, 2010, *Jaarverslag van het Auditcomité en het Agentschap Interne Audit van de Vlaamse administratie,* Bruxelles, Gouvernement flamand, 106.
[938] Interview avec Wim De Naeyer, Contrôleur de gestion, Interne Audit van de Vlaamse Administratie, 14 septembre 2011.
[939] INTERNE AUDIT VAN DE VLAAMSE ADMINISTRATIE, 2010, *Jaarverslag van het Auditcomité en het Agentschap Interne Audit van de Vlaamse administratie,* Bruxelles, Gouvernement flamand, 29.
[940] *Ibid.*, 110.
[941] Interview avec Wim De Naeyer, Contrôleur de gestion, Interne Audit van de Vlaamse Administratie, Bruxelles, 14 septembre 2011.

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance des services anticorruption ?

Note : 75

L'**OCRC** fait partie de la police fédérale et il n'existe au sein de cette organisation aucune disposition légale spécifique pour garantir l'indépendance du service. L'OCRC est, avec la police fédérale, sous la tutelle conjointe de l'autorité administrative (ministre de l'Intérieur) et des autorités judiciaires (ministre de la Justice, le Collège des procureurs généraux, le parquet fédéral et le procureur du Roi).[942] De ce fait, le service ne doit pas seulement respecter les missions, objectifs et priorités formulés dans le plan de sécurité quadriennal[943], mais il doit aussi suivre les directives du ministère public (MP).[944] L'OCRC est également sous surveillance d'un magistrat de contrôle du parquet fédéral, ce qui est intéressant vu que seuls deux de ces magistrats sont prévus pour la police. Un pour la police judiciaire fédérale et un pour l'OCRC.[945] Enfin, les fonctionnaires de police doivent exercer leur fonction de manière loyale sous le contrôle des autorités de police et sous la direction de leur chef.[946] Concernant les incompatibilités professionnelles, la sélection et la discipline, nous renvoyons au pilier 5 « services chargés de faire respecter la loi » (Indépendance – cadre légal).

Le **Bureau d'éthique et de déontologie administratives** est de la compétence du SPF Budget et Contrôle de la gestion et a été mis en place par le Conseil des ministres en 2006 (cf. supra pilier « secteur public »). Il succède au service de surveillance de l'intégrité qui avait été constitué au moment de la création du SPF B&CG en 2001.[947] D'un point de vue organique, on peut retrouver le Bureau dans la section « Contrôle de la gestion ». Le SPF fonctionne de manière horizontale et est ainsi au service des autres services publics fédéraux. Il a pour mission d'assister le ministre du Budget et le gouvernement fédéral lors de l'élaboration, du développement et de l'application des choix politiques relatifs à la politique budgétaire.[948] Il n'existe pas de mesures spéciales visant à prévenir des influences politiques.

D'après le statut du personnel d'État, le fonctionnaire de l'État doit exercer sa fonction de façon loyale, consciencieuse et intègre sous l'autorité de ses supérieurs hiérarchiques (cf. supra pilier « secteur public »).[949] Il s'agit dans ce cas du comité de direction du SPF et du ministre. L'article 9 de cet arrêté traite du conflit d'intérêts, mais n'en détaille pas la liste. Il n'y a pas d'interdiction de cumul. Le fonctionnaire peut soumettre à son supérieur hiérarchique

[942] Art. 5 Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B. 22 décembre 1992.
[943] Art. 4 Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux M.B. 5 janvier 1999.
[944] Art. 5 Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B. 22 décembre 1992.
[945] Loi du 22 décembre 1998 sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du Roi, M.B. 10 février 1999.
[946] Art. 29 AR 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, M.B. 30 mai 2006.
[947] AR 15 mai 2001 portant création du Service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion., M.B. 16 mai 2001.
[948] http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/INTERNET_organogram/TAB149685 [Consulté le 12 août 2011].
[949] Art.7 §1 AR 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

une demande de cumul qui, si elle est acceptée, restera valable pendant 4 ans.[950] L'arrêté royal stipule également les critères généraux et particuliers de recrutement, de nomination et de promotion.[951] La révocation est ici aussi la sanction disciplinaire la plus lourde qui puisse être formulée dans une procédure contradictoire.[952] Il est ici explicitement fait mention de la mutation comme mesure disciplinaire. La procédure disciplinaire[953] prévoit des garanties procédurielles rendant difficile un licenciement arbitraire.[954]

Bien que l'**IAVA** relève des Services du ministre-président,[955] son indépendance est explicitement garantie par le Comité d'audit de l'administration flamande qui pilote l'agence au moyen d'une convention de gestion.[956] Le Comité d'audit compte 9 membres dont 2 du gouvernement flamand, 5 experts indépendants et 2 représentants des domaines politiques.[957] Les experts indépendants sont désignés par le Gouvernement flamand sur proposition du Comité d'audit pour une période de cinq ans et perçoivent pour cela une indemnité (jeton de présence) par réunion (au moins six fois par an).[958] Un président est désigné parmi ces experts indépendants.[959] Les collaborateurs de l'IAVA bénéficient du statut du personnel flamand. Ici aussi, on attend du fonctionnaire qu'il exerce sa fonction de façon loyale sous l'autorité de son manager opérationnel ou de son chef de fonction.[960] Le fonctionnaire flamand est le seul (jusqu'à présent)[961] à pouvoir demander protection au médiateur flamand au moment du signalement d'une irrégularité ou au cours de son enquête.[962] Pendant cette période de protection, le membre du personnel ne peut pas être soumis à une sanction disciplinaire ou à une autre mesure publique ou cachée pour des raisons liées à la dénonciation. Il n'y pas ici non plus d'interdiction de cumul, mais il faut demander la permission au supérieur hiérarchique.[963] Dans les parties III à VI du statut-cadre sont spécifiées les conditions de sélection, de nomination et de promotion. La partie VIII stipule les sanctions disciplinaires, parmi lesquelles la révocation est la sanction la plus lourde, et détaille la procédure contradictoire.

[950] Ibid., Art.12 §1, §2.
[951] Ibid., Art. 17, 70, Annexe.
[952] Ibid., Art. 77.
[953] *Ibid*., tot Art. 95bis.
[954] Pour plus d'information sur le recrutement, la sélection et la révocation des fonctionnaires fédéraux, nous nous référons au pilier 4 « secteur public ».
[955] Art. 1 Arrêté du Gouvernement flamand du 16 avril 2004 portant création de l'agence autonomisée interne « Interne Audit van de Vlaamse Administratie » et portant transformation du comité d'audit de la Communauté flamande en Comité d'audit de l'administration flamande, M.B. 13 mai 2004.
[956] *Ibid*., Art.8, Art.21.
[957] *Ibid*., Art.16.
[958] *Ibid*., Art.16, 17, 18.
[959] *Ibid*., Art.16.
[960] Art. II 1 §2 Vlaams personeelsstatuut (raamstatuut) van 13 januari 2006, M.B. 27 mars 2006.
[961] Le 4 octobre, Monsieur Wouter Beke a introduit la proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant les médiateurs fédéraux, afin d'accorder une protection juridique aux fonctionnaires qui signalent des irrégularités (5-217). Cette proposition de loi est actuellement débattue au Sénat.
[962] *Ibid.* Art. II 3 §1.
[963] *Ibid*., Art. II 12 §1.

Indépendance (pratique)

Les services anticorruption sont-ils effectivement indépendants des autres pouvoirs ?

Note : 100

Dans la pratique, les services semblent fonctionner de manière plutôt indépendante. Au cours des six années passées, le chef de service de l'**OCRC** n'a jamais senti de pression ou subi l'influence de la part des politiques. Au contraire : il reçoit des demandes d'information de cabinets et d'autorités administratives souhaitant réagir aux irrégularités.[964] Par contre, l'OCRC, en tant que service de police, dépend bien de la politique criminelle du Collège des procureurs généraux. C'est à l'intérieur de cette politique que sont déterminés les délits poursuivis en priorité. Si l'OCRC reçoit des informations sur des comportements irréguliers, les agents de police dressent un procès-verbal qui est transmis au ministère public. Ce sont les magistrats du parquet qui décident ensuite de la suite à donner à ces informations.[965] À part le fait que l'OCRC ne peut définir elle-même une politique et doit tenir compte des directives administratives et judiciaires, il existe une indépendance interne des enquêtes.

L'OCRC entretient des contacts avec d'autres organismes anticorruption. Ils participent ainsi au réseau de lutte contre la corruption au sein du Collège des procureurs généraux (tous les trois mois), au sein de leur propre réseau de la police judiciaire fédérale (PJF) décentralisée, au sein du forum du Service de politique criminelle du SPF Justice. La direction DJF a des officiers de liaison au sein de la Cellule de traitement des informations financières, entretient des relations avec le Bureau et les organisations internationales telles que le GRECO et l'OCDE. Ils sont en contact avec l'IAVA, mais le sont moins avec les services d'audit de la Région wallonne et de la Communauté française.[966]

Le Bureau est soumis à la direction politique sur le plan des choix politiques, ce qui n'est pas étrange vu leur inscription organisationnelle. Sur le plan du contenu au contraire, le Bureau connaît une indépendance,[967] en raison également du fait que les avis du Bureau ne sont pas contraignants.[968] En outre, le Bureau ne peut pas imposer de sanctions, ni intervenir en tant qu'expert dans un conflit interne, ni se substituer à un supérieur hiérarchique ou résoudre des conflits personnels.[969] Le Bureau collabore également avec différents organismes tels que l'IAVA, l'OCRC, le réseau informel flamand pour l'intégrité au sein du gouvernement, les réseaux formels au sein de la Justice et des Affaires Étrangères où ont lieu les suivis des recommandations du GRECO et de l'OCDE.[970]

---

[964] Interview avec Alain Luyckx, Direction Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[965] *Ibid*.
[966] *Ibid*.
[967] Interview avec Peter De Roeck, Coordinateur Surveillance de l'intégrité, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Interview téléphonique, 16 août 2011.
[968] http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Bureau%20d'Ethique%20-%20documents%20utiles [Consulté le 14 août 2011].
[969] *Ibid*.
[970] Interview avec Peter De Roeck, Coordinateur Surveillance de l'intégrité, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Interview téléphonique, 16 août 2011.

Bien que l'**IAVA** soit perçue comme une entité fonctionnant bien sur le plan de l'indépendance, des compétences et de l'expérience,[971] les problèmes budgétaires risquent de tout gâcher. Les moyens limités mettent en péril la performance, ce qui peut conduire à un laisser-aller et à une réorganisation institutionnels. L'IAVA collabore également avec des organismes partenaires tels que l'Inspection des finances, la Cour des comptes, l'agence « Agentschap Centrale Accounting », l'OCRC et le réseau de gestion des organisations « Netwerk organisatiebeheersing ».

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités et au processus de décision des services anticorruption ?

Note : 100

Il existe de nombreuses législations autour de la transparence de l'administration. La Constitution belge garantit ainsi la publicité des documents administratifs grâce à laquelle tout citoyen a le droit de demander une communication, d'obtenir des explications et de recevoir une copie des documents administratifs qui le concernent (cf. supra pilier « secteur public »).[972] La publicité de l'administration est applicable au niveau des autorités fédérales (parmi lesquelles l'**OCRC** - comme unité de la police fédérale et du **Bureau d'éthique et de déontologie administratives**).[973] L'article 32 de la Constitution stipule toutefois que la publicité de l'administration peut être limitée. L'article 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration prévoit déjà une liste de cas pour lesquels une demande de consultation de certains documents administratifs peut être rejetée. Il s'agit entre autres de la sécurité de la population, de l'ordre public et de la recherche ou la poursuite de faits punissables.[974] De plus, les recommandations faites par le Bureau aux administrations restent confidentielles.[975] Pour les deux organisations, il n'y a pas de dates butoir formelles prévues, sauf pour ce qui est de l'obligation de rendre compte annuellement.

[971] Interview avec Alain Luyckx, Direction Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[972] Art 32, Constitution.
[973] http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/commission2/publicite_de_l_administration/rapport_annuel/Jaarverslag-CTB-2010.pdf [Consulté le 13 août 2011] ; Loi du 11 Avril 1994 relative à la publicité de l'administration, M.B. 30 juin 1994.
[974] *Ibid.* Pour plus d'information sur la législation de l'administration fédérale, veuillez consulter le pilier 4 sur le « secteur public ».
[975] Interview avec Peter De Roeck, Coordinateur Surveillance de l'intégrité, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Interview téléphonique, 16 août 2011.

L'**IAVA** est aussi tenue à la publicité de l'administration.[976] Les fonctionnaires de police sont en revanche tenus au secret professionnel[977] et sont par conséquent passibles d'une sanction en cas de transgression.[978] De même, au niveau flamand, les informations obtenues au cours d'audits restent confidentielles et le personnel est tenu au secret professionnel même après la fin de leur contrat.[979]

Transparence (pratique)

Les services anticorruption rendent-ils effectivement publiques les informations relatives à leur activité ?

Note : 75

Pour le citoyen disposant d'une connexion Internet, il est simple d'en savoir plus sur les services étudiés. Ils ont tous un site Internet sur lequel figurent des informations pertinentes : présentation, mission, législation, structure, missions et coordonnées. Sur le site Internet du **Bureau** on peut retrouver un rapport d'activités portant sur plusieurs années (2006-2009) dans lequel sont expliquées les activités, mais également le contexte plus large de la politique d'intégrité fédérale.[980] On retrouve cependant peu de choses sur le fonctionnement interne. L'**OCRC** ne publie pas en soi un rapport annuel, car celui-ci est intégré au rapport annuel de la police judiciaire fédérale, Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière (DJF). Des statistiques y sont présentées ainsi que le service. On retrouve ici aussi peu de choses sur le fonctionnement interne.[981] Tous les ans, le directeur de la DJF organise une conférence de presse au cours de laquelle le rapport annuel est présenté.

Le Comité d'audit de l'**IAVA** publie chaque année un rapport annuel détaillé dans lequel l'attention est consacrée aux activités, mais où des recommandations sont également faites. Toutefois, peu d'informations sont fournies concernant le fonctionnement interne. L'IAVA a en outre publié quatre newsletters électroniques en 2010.[982]

[976] Art. 33 Décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration, M.B. 1er juillet 2004.
[977] Art. 28 quinquies et Art. 57 Code de procédure pénale.
[978] *Ibid*., Art. 458.
[979] http://www2.vlaanderen.be/doelbewustmanagement/charrapportering.html [Consulté le 14 août 2011].
[980] http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Bureau%20d'Ethique%20-%20documents%20utiles [Consulté le 14 août 2011].
[981] DIRECTION CRIMINALITÉ ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE, 2011, *Jaarverslag 2010,* Bruxelles, Politeia.
[982] INTERNE AUDIT VAN DE VLAAMSE ADMINISTRATIE, 2010, *Jaarverslag van het Auditcomité en het Agentschap Interne Audit van de Vlaamse administratie,* Bruxelles, Gouvernement flamand, 90.

Obligation de rendre compte (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les services anticorruption répondent de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 100

L'**OCRC** est placé sous l'autorité à la fois des autorités administratives et des autorités judiciaires.[983] Hiérarchiquement, l'OCRC doit rendre compte au directeur de la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière, qui à son tour doit rendre compte auprès de la Direction générale de la police judiciaire, et celle-ci rend compte à son tour au commissariat général.[984] Pour les missions judiciaires, il faut rendre compte au ministère public, au Collège des procureurs généraux.[985] De plus, l'OCRC doit rendre compte au magistrat de contrôle du parquet fédéral.[986] En outre, le cas échéant, l'OCRC doit rendre compte auprès du Comité permanent de contrôle des services de police et de l'Inspection générale.[987] Il n'existe pas d'obligation légale de faire procéder à un audit. Mais en septembre 2011, un audit de la police judiciaire fédérale a été organisé par le Comité permanent de contrôle des services de police. Une plainte peut être déposée contre l'OCRC via le Comité permanent de contrôle des services de police.

Le **Bureau** doit rendre compte auprès du comité de direction du SPF B&CG. Le comité de direction doit à son tour rendre compte auprès du ministre du Budget.[988] Au moyen du rapport annuel établi par le SPF, le SPF - et par extension également le Bureau - rendent compte au parlement et au ministre. Selon l'arrêté royal du 17 août 2007, des audits doivent être réalisés au sein des SPF,[989] mais ce n'est pas encore arrivé.[990] Une plainte peut être déposée contre le Bureau via le médiateur fédéral.

[983] Art. 97 Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B. 5 janvier 1999.
[984] *Ibid*., Art. 99-100.
[985] *Ibid*., Art.97.
[986] Loi du 22 décembre 1998 sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du Roi, M.B. 10 février 1999.
[987] Pour plus d'information, veuillez consulter le pilier 5 sur les « services chargés de faire respecter la loi ».
[988] Art. 1 de l'AR 15 mai 2001 portant création du Service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion, M.B. 16 mai 2001.
[989] AR relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral, M.B. 18 octobre 2007.
[990] Interview avec Peter De Roeck, Coordinateur Surveillance de l'intégrité, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Interview téléphonique, 16 août 2011.

L'**IAVA** rend compte de ses activités et constatations auprès du Comité d'audit. Les services compétents du ministère flamand des Finances et du Budget certifient les comptes. L'article 12 du même arrêté stipule que l'IAVA doit soumettre un businessplan annuel et un plan opérationnel à moyen et à long terme, un rapport périodique relatif à l'utilisation des délégations conférées et un rapport annuel relatif à l'exécution du contrat de gestion. Le Comité d'audit peut demander à tout instant à l'IAVA de rendre des comptes. En vertu du même article, l'agence doit également subir un audit et le Comité d'audit peut faire procéder à une enquête administrative. Le Comité d'audit rend compte au gouvernement flamand par un rapport annuel. Si un audit judiciaire démontre que de possibles délits ont été commis, l'OCRC est informé par l'administrateur général de l'IAVA. Une plainte peut être déposée contre l'IAVA via le médiateur flamand.

Obligation de rendre compte (pratique)

Dans quelle mesure les services anticorruption rendent-ils compte et répondent-ils effectivement de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 75

Rien n'indique que les organismes ne rendent pas compte dans la pratique. Ils produisent les rapports obligatoires, qu'ils rendent également publics lors d'une conférence de presse, par le biais d'une publication et sur leur site Internet. Ces rapports sont accessibles et suffisamment détaillés en ce qui concerne les activités, mais manifestement moins détaillés en ce qui concerne l'organisation interne. Il n'y a pas d'implication du pouvoir judiciaire (sauf en ce qui concerne l'OCRC) ni d'organes de surveillance citoyenne pour ce qui est de rendre compte au public. Concernant l'OCRC, on peut remarquer, selon un rapport de 2009, que les statistiques ne permettent pas la ventilation précise des affaires traitées en fonction de la nature des faits.[991]

Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des services anticorruption ?

Note : 100

Le code déontologique des services de police, qui s'applique à l'**OCRC**, comprend quatre chapitres dans lesquels sont abordés les droits et devoirs de tous les membres du personnel de la police intégrée. La posture et les attitudes de base du personnel de la police intégrée y sont explicitées (entre autres le respect des droits de l'homme et des droits et libertés constitutionnels, l'intégrité, l'impartialité et la dignité de la fonction).[992] Le code déontologique doit être utilisé comme un outil de travail pratique auquel le personnel de police peut se référer dans la réalité policière quotidienne.[993] Les conflits d'intérêts ne sont pas mentionnés

[991] Document confidentiel, 2009, 6.
[992] AR 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, M.B. 30 mai 2006.
[993] http://www.polfed-fedpol.be/org/org_codedeonto_nl.php [Consulté le 8 juillet 2011].

dans le cadre déontologique, mais dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui détermine que le personnel de police doit veiller à éviter toute action ou attitude qui porterait atteinte au principe d'impartialité.[994] On peut par ailleurs se référer aux articles 69-70 du code de déontologie dans lesquels sont énumérées les activités incompatibles avec la qualité de fonctionnaire de police.[995]

Le cadre déontologique pour le **personnel de l'autorité fédérale** prévoit également des directives en vue d'éviter les conflits d'intérêts (cf. supra pilier « secteur public »). L'article 16 de la Circulaire numéro 573 du 17 août 2007 stipule que les fonctionnaires doivent veiller à ne pas se mettre ou se laisser entraîner dans une position pouvant entraîner un conflit d'intérêts.[996] Si cela devait tout de même se produire, ils doivent alors en informer leur supérieur hiérarchique qui peut éventuellement prendre les mesures appropriées pour mettre fin au conflit d'intérêts.[997]

Pour le **personnel de l'autorité flamande**, le code déontologique est réglé par la Circulaire BZ (Bestuurszaken) du 6 juillet 2011 dont les dispositions concernent aussi bien les conflits d'intérêts, les dons et cadeaux, l'obligation de réserve que les sanctions et mesures disciplinaires.[998] Il existe en outre un code de conduite pour les auditeurs de l'IAVA. On y retrouve un certain nombre de consignes concernant l'indépendance, l'objectivité, les dons et cadeaux, les conflits d'intérêts, l'obligation de rendre compte et de respecter le devoir de réserve.[999] On peut en outre se référer au Statut-cadre qui détermine la façon dont un membre du personnel doit réagir en cas d'atteinte à l'intégrité.[1000]

Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité du personnel des services anticorruption est-elle effectivement garantie ? Le code de conduite est-il effectivement appliqué ?

Note : 75

Les répondants sont d'accord sur le fait qu'un code déontologique seul ne peut garantir l'intégrité des personnes. Il est très important de continuer à sensibiliser le personnel. Au sein de l'**OCRC**, le fonctionnaire de police ne doit pas seulement signer pour réception du code déontologique : il est également encouragé à suivre des formations portant sur l'intégrité et la déontologie, formations proposées à l'École Nationale de Recherche.[1001] De

[994] Art. 127 Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B. 5 janvier 1999.
[995] Art. 69-70 AR 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, M.B. 30 mai 2006.
[996] Circulaire n° 573 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale, M.B. 27 août 2007.
[997] Voir aussi pilier 4 « secteur public », Intégrité (loi).
[998] http://www2.vlaanderen.be/personeel/statuten/rondzendbrieven/rondzendbrieven/2011/printversie/OMZ_BZ_2011_6.pdf [Consulté le 15 août 2011].
[999] INTERNE AUDIT VAN DE VLAAMSE ADMINISTRATIE, 2006, *Gedragscode van de auditoren van de Interne Audit van de Vlaamse Administratie,* Bruxelles, Gouvernement Flamand.
[1000] Art. II.2 §2 en Art. II.3 §1 Vlaams personeelsstatuut (raamstatuut) van 13 januari 2006, M.B. 27 mars 2006.
[1001] Interview avec Alain Luyckx, Direction Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.

plus, le personnel est évalué tous les deux ans au moyen d'un entretien de planification et de fonctionnement[1002] au cours duquel on jauge la déontologie et l'intégrité.[1003] Le chef de service de l'OCRC considère que cet aspect est important et note qui a suivi quelle formation. Les formations elles-mêmes sont classées par priorité, et la surveillance de l'intégrité est la première des priorités. Il y a déjà eu des infractions aux codes de déontologie. Lors de sanctions (mutation), on a entre autres fait référence aux codes de déontologie.[1004]

En ce qui concerne le personnel de l'autorité fédérale, le cadre déontologique n'a pas de caractère normatif. Aucun fonctionnaire ne peut être pénalisé sur la base d'une infraction commise à l'égard du cadre déontologique. C'est davantage un instrument de prise de conscience. C'est en réalité une position plutôt étrange, car les dispositions déontologiques sont souvent basées sur des dispositions légales et réglementaires.[1005] Le **Bureau** est tenu de proposer des formations concernant l'éthique et la déontologie administratives et propose ces formations uniquement sur demande (cf. supra pilier « secteur public »). Des projets sont envisagés aux Affaires Étrangères, à la Sécurité Sociale, à la Régie des Bâtiments, à la Justice et à l'Emploi, Travail et Concertation Sociale. En d'autres mots, les formations ne sont pas systématiquement prodiguées à tous les services et départements. Ils ont également un gros projet en cours à la Coopération Technique Belge (CTB) concernant la lutte contre la corruption au sein des projets de coopération au développement.[1006]

L'**IAVA** dispose de son propre code de conduite dans lequel l'intégrité prend une place prééminente et qui prévoit une possibilité de sanction.[1007] Une grande attention est consacrée à l'intégrité de l'organisation et des collaborateurs au sein de l'IAVA. Parallèlement à un séminaire résidentiel consacré à l'intégrité, une politique d'intégrité a été définie, dans laquelle les fonctions ou agissements vulnérables et les vulnérabilités organisationnelles sont cartographiés et dans laquelle un modèle de gestion a été développé pour vérifier si ces vulnérabilités sont effectivement couvertes par des mesures de gestion appropriées.[1008] Pour finir, l'IAVA souscrit également le Code déontologique de l'Institute of Internal Auditors.[1009] Il n'y a eu, au cours des dix dernières années, encore aucune infraction aux codes de déontologie et de conduite au sein de l'IAVA. [1010]

[1002] Art.7.1.14-7.1.15 AR 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, M.B. 31 mars 2001.
[1003] Interview avec Alain Luyckx, Direction Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[1004] *Ibid*.
[1005] Voir aussi http://www.fedweb.belgium.be/nl/binaries/19371002_%20KB%20_statuut_tcm120-9641.pdf [Consulté le 12 août 2011].
[1006] Interview avec Peter De Roeck, Coordinateur Surveillance de l'intégrité, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Interview téléphonique, 16 août 2011.
[1007] INTERNE AUDIT VAN DE VLAAMSE ADMINISTRATIE, 2006, *Gedragscode van de auditoren van de Interne Audit van de Vlaamse Administratie,* Bruxelles, Gouvernement flamand.
[1008] Interview avec Wim De Naeyer, Contrôleur de gestion, Interne Audit van de Vlaamse Administratie, Bruxelles, 14 septembre 2011.
[1009] http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/ippf/code-of-ethics/english/ [Consulté le 27 septembre 2011].
[1010] Interview avec Wim De Naeyer, Contrôleur de gestion, Interne Audit van de Vlaamse Administratie, Bruxelles, 14 septembre 2011.

RÔLE

Prévention

Les services anticorruption entreprennent-ils des actions préventives de lutte contre la corruption ?

Note : 75

Lors de la création du SPF Budget et Contrôle de la gestion, le SPF devait assurer la surveillance préventive de l'intégrité.[1011] À cet effet, un service de surveillance de l'intégrité a été créé, auquel a succédé ensuite le **Bureau d'éthique et de déontologie administratives**. Le Bureau a pour but de conseiller le ministre, de faire des propositions concernant (l'implémentation de) la politique préventive de l'intégrité au niveau fédéral et de suivre les développements en ce domaine. Le 30 juin 2006, le Conseil des ministres a adopté la note de politique relative à la politique préventive de l'intégrité au niveau fédéral et a créé le groupe d'avis éthique et de déontologie administratives en vue de l'application de cette politique.[1012] Ce groupe d'avis a pour but « *d'esquisser un socle commun pour la politique préventive de l'intégrité au niveau fédéral en coordonnant la coopération entre les différents éléments de la fonction publique administrative au niveau fédéral, de conseiller le ministre sur la politique préventive d'intégrité au niveau fédéral et de faire des propositions pour l'implémentation concrète de celle-ci* ».[1013] Entre-temps, le Bureau a mis en place un cadre déontologique pour les fonctionnaires fédéraux (cf. supra pilier « secteur public »).[1014] Cela a abouti à ce que la plupart des services fédéraux entreprennent d'ajuster leurs propres règles déontologiques sur le cadre déontologique fédéral, généralement en concertation avec le Bureau d'éthique et de déontologie administratives.[1015] En coopération avec le SPF Personnel et organisation, il a également révisé une partie du statut, en particulier en ce qui concerne les conflits d'intérêts et le règlement qui s'y applique.[1016] La prévention se fait par la sensibilisation, le soutien, les avis et la formation. Le Bureau même n'a aucune capacité de recherche et c'est pour cette raison qu'il travaille avec des institutions universitaires pour faire réaliser des recherches.[1017] Dans ce contexte, il faut se référer à la Convention des Nations Unies contre la corruption qui a été signée par la Belgique le 10 décembre 2003 et

[1011] Art. 2, 3° AR portant création du Service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion, M.B.16 mai 2001.
[1012] http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Bureau%20d'Ethique%20-%20que%20fait%20le%20bureau [Consulté le 12 août 2011].
[1013] Traduction libre de BOON, A., 2007, *Adviesgroep voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie: voorstel van werkplan voor 2008. Brief aan de minister van Begroting,* Bruxelles, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, 12 décembre 2007.
[1014] Circulaire n° 573 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale, M.B. 27 août 2007.
[1015] COUR DES COMPTES, 'Integriteitsbeleid bij sommige federale instellingen', in *166e Boek van het Rekenhof: Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd. Volume I – Commentaar*, ed. Rekenhof, Chambre des Représentants - Séance 2009-2010, 2009 600-619, 600.
[1016] AR 14 juin 2007 portant modification de diverses dispositions règlementaires, M.B. 22 juin 2007.
[1017] Interview avec Peter De Roeck, Coordinateur Surveillance de l'intégrité, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Interview téléphonique, 16 août 2011.

ratifiée le 25 décembre 2003.[1018] Le deuxième chapitre de cette Convention stipule les mesures que doit prendre un État membre signataire en matière de mesures préventives contre la corruption. L'article 6, 2 de cette Convention stipule que l'État membre doit mettre en place une institution indépendante avec suffisamment de moyens et un personnel formé qui, outre l'implémentation et le suivi des mesures politiques, doit également disposer d'une capacité de recherche suffisamment grande.[1019] Par ailleurs, la Convention souhaitait que cette institution joue plutôt un rôle de coordination sur le plan de la prévention.[1020] On peut se demander, à la lumière de ce qui précède, si cela a déjà été accompli.

L'**OCRC** ne joue pas un réel rôle préventif. Selon l'ancien ministre de la Justice Laurette Onckelinx, l'abandon de la surveillance préventive du CST n'a pas été une si mauvaise chose. De nouvelles techniques policières telles que les écoutes téléphoniques pourraient avoir un effet préventif bien meilleur.[1021] Mais il vaudrait mieux ne pas confondre la prévention avec la proactivité. Pourtant, l'OCRC se livre à un certain nombre d'activités, comme conseiller une organisation - après enquête - sur la façon dont elle peut à l'avenir éviter les irrégularités, organiser des activités de sensibilisation (par exemple auprès des Eaux et Forêts ou de la Région wallonne), mais ceci n'est pas comparable avec des actions de prévention telles que celles qui existent autour de la sécurité routière. Depuis 2010, un point de contact a été créé concernant la fraude dans le football avec un numéro gratuit que l'on peut retrouver sur la page d'accueil du site Internet de la police fédérale. Au sein de l'OCRC, on a également réfléchi à l'installation d'un point de contact similaire pour signaler les cas de corruption, avec un numéro gratuit. Or, un tel point de contact occasionnerait plutôt une charge importante sur les capacités logistiques et le personnel de l'OCRC. De même, le constat que la plupart des plaintes proviennent de fonctionnaires individuels et non d'autorités administratives (voir ci-dessous) montre qu'une certaine sensibilisation serait la bienvenue.[1022] L'OCRC dispose d'un analyste stratégique qui observe le phénomène de corruption. Ils peuvent également faire appel à d'autres analystes stratégiques au sein de la Direction. Par l'intermédiaire du Collège des procureurs généraux, la hiérarchie directe et le magistrat de contrôle, il est possible de suggérer certaines initiatives législatives.[1023]

[1018] http://www.dsb-spc.be/web/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=77 [Consulté le 7 septembre 2011].
[1019] UNITED CONVENTION AGAINST CORRUPTION, 31 Octobre 2003, UN Doc, 58/4. (2004), http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf [Consulté le 7 septembre 2011].
[1020] *Ibid*.
[1021] CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken,* Bruxelles, Chambre des représentants de Belgique, CRIV 51 PLEN 028, 10 décembre 2003, 3.
[1022] Interview avec Alain Luyckx, Direction Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[1023] *Ibid*.

L'**IAVA** a un rôle préventif et curatif du fait de ses attributions spécifiques lui permettant d'évaluer le système de contrôle interne, de vérifier s'il est adéquat et efficace, de formuler des recommandations pour l'améliorer et de procéder pour cela à des audits.[1024] Les recommandations sont rapportées au Comité d'audit dans lequel siègent entre autres deux ministres du gouvernement flamand. En outre, les ministres fonctionnellement compétents et le ministre-président reçoivent également un rapport.[1025] L'IAVA collabore activement au développement des connaissances au sein des réseaux existants mais ne dispose pas de capacités de recherche qui lui soient propres.[1026] 75% des capacités sont consacrées aux missions d'audit. Les 25% restant sont consacrés à la planification et à l'analyse des risques, aux activités de sensibilisation et de soutien et au fonctionnement interne (la formation entre autres).[1027]

Sur le plan de la prévention, on peut conclure que la prévention existante se concentre surtout sur le fonctionnement interne des différentes autorités. Les actions de prévention à l'égard de la population ne sont pas menées par les organisations étudiées, sauf un certain nombre d'exceptions comme le point de contact pour la fraude dans le football.

Éducation

Les services anticorruption entreprennent-ils des actions éducatives en matière de lutte contre la corruption ?

Note : 25

Les organisations étudiées sont impliquées de manière plutôt marginale dans les activités de formation. Leur focus est plutôt axé sur les clients internes et moins sur le public externe, et l'impact de ces activités d'éducation n'est pas analysé. L'**OCRC** aide ainsi à assurer des formations à l'École Nationale de Recherche et donne des conférences sur invitation à des institutions de l'enseignement supérieur.[1028]

À partir du **Bureau**, ce sont surtout des formations internes qui sont proposées et peu de formations externes. Prévoir et donner des formations à destination du public externe ne fait pas partie des missions du Bureau. Les formations qui sont proposées bénéficient à la fonction publique administrative fédérale. Le Bureau travaille surtout en fonction des demandes et procure ainsi un programme éducatif sur mesure pour le requérant. Le Bureau a ainsi donné des formations sur l'éthique et l'intégrité administratives à la demande de

[1024] Art. 3, 1° Arrêté du Gouvernement flamand 16 avril 2004 portant création de l'agence autonomisée interne "Audit interne de l'Administration flamande" et portant transformation du comité d'audit de la Communauté flamande en Comité d'Audit de l'Administration flamande, M.B. 13 mai 2004.
[1025] Interview avec Wim De Naeyer, Contrôleur de gestion, Interne Audit van de Vlaamse Administratie, Bruxelles, 14 septembre 2011.
[1026] INTERNE AUDIT VAN DE VLAAMSE ADMINISTRATIE, 2009, *Jaarverslag van het Auditcomité en het Agentschap Interne Audit van de Vlaamse administratie 2008,* Bruxelles, Gouvernement flamand, 2009.
[1027] Interview avec Wim De Naeyer, Contrôleur de gestion, Interne Audit van de Vlaamse Administratie, Bruxelles, 14 septembre 2011.
[1028] Interview avec Alain Luyckx, Direction Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.

différents services publics (comme la Régie des Bâtiments par exemple).[1029] Le Bureau collabore parfois avec des ONG (Transparency International) et des institutions d'enseignement (cf. supra pilier « secteur public »).[1030]

L'**IAVA** s'efforce de générer plus de connaissances grâce au soutien du réseau « Netwerk organisatiebeheersing ». Ce réseau organise des sessions de formation pour les membres du personnel de l'administration flamande. En outre, l'IAVA participe à différents forums de concertation et accède à des demandes très sporadiques pour donner des conférences invitées au sein de l'enseignement supérieur.[1031]

Investigation

Les services anticorruption entreprennent-ils des enquêtes visant des faits de corruption allégués ?

Note : 25

Parmi les organisations abordées ici, seules l'OCRC et l'IAVA ont des pouvoirs d'investigation. Comme mentionné plus haut, le pouvoir d'enquête administrative fut retiré au CST et il ne restait que le pouvoir judiciaire que l'OCRC s'était vu attribuer. L'objectif était cependant que le pouvoir d'enquête administrative reste intact au sein du Service de marchés publics et des subventions (SMS) et que les administrations développent elles-mêmes des mécanismes de contrôle interne.[1032] Le SMS fut peu de temps après d'abord intégré, puis remplacé, tout comme les membres du personnel d'origine qui ne furent pas remplacés.[1033] Le constat est que l'échange s'est mis en route lentement, sauf en ce qui concerne l'IAVA flamand.[1034] De même, l'OCRC constate au cours d'enquêtes qu'il existe encore un manque de contrôle interne au sein des institutions administratives.[1035]

L'année dernière, l'**OCRC** a rédigé 5.317 procès-verbaux qui ont abouti à 70 nouveaux dossiers.[1036] Seulement cinq dossiers ont été ouverts par l'OCRC même, autrement dit des dossiers ouverts sur la base de sa propre enquête et non sur la base d'une plainte ou d'une déclaration. Une grande partie des enquêtes démarre sur la base de plaintes individuelles de

[1029] *Ibid*.
[1030] *Ibid*.
[1031] INTERNE AUDIT VAN DE VLAAMSE ADMINISTRATIE, 2010, *Jaarverslag van het Auditcomité en het Agentschap Interne Audit van de Vlaamse administratie,* Bruxelles, Gouvernement flamand, 91 ; Interview avec Wim De Naeyer, Contrôleur de gestion, Interne Audit van de Vlaamse Administratie, 14 septembre 2011.
[1032] Interview avec Alain Luyckx, Direction Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[1033] *Ibid*.
[1034] SPANHOVE, J., VERHOEST, K., et TROUPIN, S., 2010, 'Interne audit als governance-instrument binnen de Belgische publieke sector', *VTOM*, 2, 46-57.
[1035] Interview avec Alain Luyckx, Direction Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011.
[1036] Interview avec Alain Luyckx, Direction Office Central pour la Répression de la Corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011; DIRECTION CRIMINALITÉ ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE, 2011, *Jaarverslag 2010,* Bruxelles, Politeia.

fonctionnaires. Les plaintes officielles émanant des autorités administratives ne constituent qu'une minorité.[1037] Une comparaison du rapport entre la proactivité et la réactivité indique que l'OCRC est surtout un service réactif (à 93%). Le dernier rapport annuel de la Direction criminalité économique et financière de la police judiciaire fédérale révèle que l'**Office central de répression contre la corruption** a reçu, en 2010, 1.335 apostilles[1038] portant sur la corruption, une baisse de 8% par rapport au record enregistré en 2009.[1039] Au total, l'OCRC a rédigé, en 2010, 5.317 procès-verbaux initiaux et subséquents relatifs à la corruption, ce qui correspond à une augmentation de 17% par rapport à 2009. Bien qu'ensuite, la question s'impose de savoir dans quelle mesure l'OCRC est efficace dans ses enquêtes sur les délits de corruption, nous sommes forcés de décevoir le lecteur. Il n'y a pour l'instant pas de chiffres disponibles faisant la distinction entre les délits de corruption ayant fait l'objet d'une enquête par l'OCRC et les autres délits ayant fait l'objet d'une enquête par les autres services de police. De plus, il n'est pas simple pour l'OCRC de se tenir elle-même au courant des résultats des poursuites. Cela se fait parfois via des contacts informels ou via la presse. Il faut toutefois indiquer que plus une enquête tarde (du fait de la complexité du dossier), plus le risque de prescription est grand.[1040] Un rapport confidentiel indique que la lutte contre la corruption privée en Belgique n'est pas réellement assurée. Selon ce même rapport, cela peut être imputé aux entreprises qui ne signalent pas le délit ou à l'absence d'une organisation identifiant de tels délits.[1041] En outre, il n'est pas toujours évident de savoir comment et quand un dossier de corruption est assigné à l'OCRC ou à l'une des unités déconcentrées de la police fédérale.[1042]

Bien que la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) n'ait pas été reprise dans ce chapitre, cette organisation peut, en contrôlant les transactions financières, jouer un rôle préventif, voire réactif (en transmettant le dossier à la police) dans le cadre de la lutte contre la corruption. Nous renvoyons, dans ce cadre, à une difficulté en matière de déclaration de transactions financières (pouvant impliquer des cas de corruption). Bien que la loi de 1993 (voir section « Structure ») impose au secteur du diamant de remettre des déclarations, le président de la CTIF estime que le secteur ne respecte pas cette obligation (en 2010, seule 1 organisation professionnelle sur les 1.800 organisations enregistrées). Le président souligne toutefois qu'il ne s'agit aps du seul secteur en défaut: les avocats (par le biais des bâtonniers) et les agences immobilières (seulement 8 des 8.955 agences enregistrées) ont également négligé cette obligation.[1043]

[1037] *Ibid*.
[1038] Les apostilles émanent des magistrats et chargent les services de police d'engager des actions d'enquête spécifiques.
[1039] FGP - DIRECTIE FINANCIËLE EN ECONOMISCHE CRIMINALITEIT, 2010, *Jaarverslag 2010,* Bruxelles, Police judiciaire fédérale.
[1040] *Ibid*.
[1041] Document confidentiel, 2009, 7.
[1042] *Ibid*., 10.
[1043] Communication écrite avec Jean-Claude Delepierre, président de la Cellule de transformation des informations financières, 21 octobre 2011.

L'**IAVA** dispose d'une cellule d'audit judiciaire composée de quatre auditeurs judiciaires et d'un responsable d'audit. Depuis 2009, des audits de détection sont réalisés par ces mêmes auditeurs judiciaires afin de rechercher proactivement d'éventuelles en analysant de grandes quantités de données au moyen du datamining. L'objectif est de travailler pour 50% de façon proactive et pour 50% de façon réactive, mais cela est extrêmement difficile avec les effectifs actuels. Avant 2009, seul un audit judiciaire a été lancé par l'IAVA suite à ses propres constatations au cours d'un audit classique. Jusque-là, tous les audits judiciaires réalisés ont été démarrés à la demande de fonctionnaires haut placés ou de ministres ou suite à des signalements dans le cadre du dispositif d'alerte professionnelle. À partir de 2009, les résultats des audits de détection ont également donné lieu à l'organisation d'audits judiciaires. Il y a annuellement en moyenne trois à quatre rapports d'audits judiciaires qui sont remis. L'IAVA a reçu par le passé en moyenne 1 plainte/signalement par mois concernant les atteintes à l'intégrité, mais a observé que ce chiffre serait cette année largement dépassé. En septembre 2011, il y avait déjà 15 signalements enregistrés et faisant l'objet d'une pré-enquête de la part de l'IAVA. L'IAVA n'a pour le moment aucune explication à cette augmentation. Des six audits judiciaires qui ont été initiés l'année passée,[1044] cinq sont achevés. En cas d'indication d'infraction pénale, le dossier est communiqué à l'OCRC ou au ministère public. D'après les estimations, environ un tiers des audits judiciaires débouchent sur un tel signalement.[1045] En d'autres termes, un pouvoir d'investigation administrative n'existe plus qu'au niveau flamand, mais du fait de problèmes de capacités, il est difficile de trouver un équilibre entre activités proactives et réactives. Concrètement, cela revient à dire qu'en 15 ans, le pouvoir d'investigation administrative en Belgique a pratiquement disparu.

[1044] De septembre 2010 à septembre 2011.
[1045] Interview avec Wim De Naeyer, Contrôleur de gestion, Interne Audit van de Vlaamse Administratie, Bruxelles, 14 septembre 2011.

8.10. Partis politiques[1046]

RESUME

Ce rapport a pour objet les partis politiques définis comme suit par Transparency International : « *un parti politique est une organisation politique qui vise le pouvoir politique au sein d'un gouvernement, généralement en participant à des campagnes électorales* ».

Le cadre législatif belge est propice à la formation de divers partis politiques. La loi du 4 juillet 1989 règle les modalités de financements publics et privés des partis. Une dotation publique est octroyée par le Parlement fédéral aux partis disposant au moins d'un élu en son sein, ce qui peut rendre la situation difficile pour les petits et les nouveaux partis. Chaque parti recevant une dotation publique a l'obligation de remettre annuellement un rapport financier à la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, mais celui-ci est publié avec retard et dispose d'une faible visibilité pour le grand public. De même, les informations détaillées sur le financement des partis, et notamment sur les sources ne sont pas accessibles.

De plus, composée de parlementaires, l'indépendance formelle de cette Commission n'est pas assurée. Son manque de volonté lorsqu'il s'agit d'exercer un véritable contrôle et de prendre des décisions susceptibles de conduire à une sanction en est une bonne illustration. Enfin, même la principale sanction pour un parti qui bénéficie d'une dotation publique étatique n'est pas dissuasive. La déchéance de financement fédéral est de courte durée (quatre mois au maximum) pour une violation grave, et n'empêche pas de bénéficier d'autres aides publiques. L'organisation générale du contrôle, couplée à la rareté et à la variabilité des sanctions ainsi qu'à l'absence de règles précises pour les cas de récidive créent, au final, un dispositif lacunaire.

Enfin, la démocratie interne des partis politiques belges souffre généralement de carences importantes, et la grande latitude des pouvoirs des présidents de parti peut constituer un facteur de risque.

[1046] Ce texte a été rédigé en français à l'origine.

Partis politiques Résultat global du pilier: 63 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité **94 /100**	Ressources	100	75
	Indépendance	100	100
Gouvernance **46 /100**	Transparence	50	25
	Obligation de rendre compte	75	25
	Intégrité	75	25
Rôle **50 /100**	Agrégation et représentation des intérêts	75	
	Engagement dans la lutte contre la corruption	25	

STRUCTURE ET ORGANISATION

Le vote est obligatoire en Belgique. À l'exception de quelques petites formations, il n'existe pas de partis nationaux. Le paysage politique belge est traversé par des tensions communautaires et est marqué par « *la coexistence d'un paysage politique flamand marqué à droite et d'un paysage politique francophone marqué à gauche* »[1047].

Le spectre des partis politiques est vaste et représente assez bien les différentes tendances présentes dans l'opinion publique. Chaque tendance se décline dans des formations francophones et néerlandophones ayant un fonctionnement totalement autonome, et dont la représentation est assurée sur leur propre région linguistique et à Bruxelles. La tendance socialiste est représentée par le PS du côté francophone et par le SP-A du côté néerlandophone. La tendance libérale est incarnée par l'Open VLD du côté flamand et par le MR du côté francophone. Les partis chrétiens (ou anciennement chrétiens) sont le CDH, francophone, et le CD&V néerlandophone. L'écologie est représentée par Groen ! du côté flamand et par Ecolo du côté francophone. Du côté néerlandophone, deux formations peuvent être catégorisées comme étant « nationalistes » : le N-VA, - un des partis vainqueurs des dernières élections fédérales du 13 juin 2010 - qui mène une politique de droite et qui revendique un programme incitant à l'indépendance de la Flandre à moyen terme, et le Vlaams Belang qui tient un programme d'extrême droite xénophobe.[1048] L'extrême droite est marginale du côté francophone.

[1047] DE COOREBYTER, V., 2011, 'Principaux partis et dernières élections en Belgique', *Pouvoirs*, n°136, vol. 1, 7.
[1048] *Ibid*.

Comme c'est le cas dans d'autres pays européens, la scène politique belge n'est pas exempte de stratégies politiques qui rencontrent davantage les intérêts individuels et partisans que ceux de la gouvernance.[1049] La Belgique prend alors parfois « *les allures d'une particratie* » (cf. supra pilier « pouvoir législatif »)[1050], entendue comme « *un régime où l'essentiel du pouvoir politique est aux mains des directions de partis et des ministres en tant que membres des partis, et où la gestion des affaires publiques est assurée par les cabinets sous le contrôle de la presse plus que du parlement*[1051] ». Cela se traduit notamment par la grande influence des partis sur la carrière des parlementaires, la ferme discipline de vote des parlementaires de la majorité et le fait que la grande majorité des lois soit le résultat de projets de loi (du gouvernement) et non de propositions de loi (du parlement).[1052] Ainsi, la position influente du bureau du parti dans le processus politique et le fait que les politiques dépendent fortement de leur parti pour être réélus, sont des indicateurs typiques de la particratie belge (cf. supra pilier « pouvoir législatif »).[1053]

CAPACITÉ

Ressources (cadre légal)

Le cadre législatif crée-t-il des conditions favorables à la formation de partis politiques et à leurs activités ?

Note : 100

La Belgique dispose de peu de textes législatifs fixant les conditions d'existence, les droits et les obligations des partis politiques. Le faible cadrage légal mis en place peut témoigner d'une réticence à légiférer sur ces matières, dans le but de préserver la liberté de réunion et d'opinion.[1054]

Les partis politiques belges sont organisés sur le mode de l'association de fait qui ne les dote pas de la personnalité juridique et ne leur impose aucune obligation légale ni administrative. Les partis ne sont donc pas dans l'obligation de s'enregistrer et « *(…) fixent librement leur statut, conformément aux principes de la liberté d'association* ».[1055]

[1049] ERALY, A., 2002, *Le pouvoir enchaîné. Être ministre en Belgique*, Bruxelles, Labor, 82.
[1050] *Ibid.*
[1051] *Ibid*.
[1052] Voir le pilier « pouvoir législatif ».
[1053] DEPAUW, S., 2002, *Rebellen in het parlement*. *Fractiecohesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers*, Louvain, Universitaire pers, 206.
[1054] VOGEL, H.H., 2004, 'Rapport sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques' rédigé dans le cadre des travaux de la Commission Européenne pour la démocratie par le droit, Commission de Venise, 3. Disponible sur le lien suivant : http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD%282001%29004-f.pdf
[1055] VOGEL, H.H., 2003, 'Réponses au questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques' rassemblées dans le cadre des travaux de la Commission Européenne pour la démocratie par le droit, Commission de Venise, 102. Disponible sur le lien suivant : http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-DEM%282003%29002rev-e.pdf

Le seul texte législatif définissant explicitement la notion de « parti politique » sur le plan fédéral est la loi du 4 juillet 1989.[1056] Celle-ci définit le « parti politique » en son article 1er comme « *l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi* »[1057].

Cette loi précise que les partis, bénéficiant au moins d'un élu, qui s'engagent – dans leurs statuts ou dans leur programme – à respecter les droits et libertés garanties par la Convention européenne des droits de l'homme, peuvent bénéficier de la dotation publique accordée par la Chambre et le Sénat ; il s'agit d'une dotation forfaitaire de 125.000 euros par an majorée par un montant de 1,25 euro par vote valide obtenu aux dernières élections législatives.[1058] Cette somme est versée sur le compte de l'asbl obligatoirement constituée par le parti.[1059] La dotation publique peut être (partiellement) retirée à un parti qui ne respecterait pas ladite Convention et vis-à-vis duquel une plainte serait déposée au Conseil d'État.

Les financements privés adressés aux partis politiques ne peuvent provenir d'une personne morale et sont limités, pour les personnes physiques, à 500 euros par an, par parti et par donateur.[1060] « *Un même donateur ne peut verser plus de 2.000 euros par an à des partis, à leurs composantes, à leurs listes, à leurs candidats ou à leurs mandataires* ».[1061] L'identité de chaque donateur dont le don atteint 125 euros doit être consignée et communiquée à la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques.

La loi règle les dispositions relatives à la campagne électorale en matière de limitation et de contrôle des dépenses, des dimensions de l'affichage public, de la distribution de gadgets et cadeaux, de diffusion de la campagne par les canaux d'information et de télécommunication.[1062]

Le Code électoral belge se réfère davantage aux concepts de « liste » et de « candidats » qu'à celui de « parti » pour désigner le processus de représentation.[1063] C'est donc par

[1056] 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, M.B. 20 juillet 1989.
[1057] *Ibid.* Art. 1 §1 de la loi du 4 juillet 1989, M.B. 20 juillet 1989.
[1058] RENAULD, B., 'Le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales en Belgique', *ACCPUF*, 2006, Bulletin n°6, 75-78.
[1059] Art. 22 de 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, M.B. 20 juillet 1989.
[1060] 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, M.B. 20 juillet 1989.
[1061] RENAULD, B., 'Le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales en Belgique', *ACCPUF*, 2006, Bulletin n°6, 46.
[1062] 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, M.B. 20 juillet 1989.
[1063] VOGEL, H.H., 2003, 'Réponses au questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques' rassemblées dans le cadre des travaux de la Commission Européenne pour la

l'intermédiaire du statut d'association que nous pouvons trouver quelques références juridiques afférentes aux partis politiques, tout d'abord dans la Constitution qui précise que les Belges ont le droit de s'associer et que « *ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive* »[1064] ; ensuite, dans une loi qui garantit la liberté d'association.[1065]

Si cette possibilité d'association s'avère peu contraignante, elle est néanmoins soumise aux principes des lois du 30 juillet 1981[1066] et du 23 mars 1995[1067]. L'application de ces lois n'est pas restreinte aux partis politiques, mais peut néanmoins entraîner « *(…) l'interdiction de l'exercice du droit d'éligibilité pour une période de cinq à dix ans* ».[1068]

En synthèse, l'option retenue par la Belgique est de se contenter de laisser libre cours à la formation des partis politiques par le biais de la liberté d'association, droit fondamental garanti par la Constitution. Cette option ouvre, en théorie, la porte à tous ceux qui porteraient un idéal commun afin qu'ils composent un parti et se présentent aux élections. L'option permet également l'émergence théorique possible de partis portant des projets très libres, les seules limites étant formées par les objets contraires à la loi. Cependant, l'option de ne pas créer pour tous les partis, sans condition, un système de dotation publique et de financement public des campagnes électorales, limite clairement la dynamique de création des partis. Elle oriente de facto la création de partis d'abord sur une base locale, à un niveau d'élections où les questions de financement présentent moins d'impact.

Ressources (pratique)

Les partis politiques disposent-ils des ressources financières suffisantes pour participer à la compétition électorale ?

Note : 75

Le chapitre III de la loi du 4 juillet 1989 prévoit l'instauration d'une dotation publique fédérale pour les partis politiques qui comptent au moins un élu au Parlement fédéral. Néanmoins, cette dotation publique ne constitue pas la seule et unique source de financement des partis.

---

démocratie par le droit, Commission de Venise, 8-9. Disponible sur le lien suivant : http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-DEM%282003%29002rev-e.pdf

[1064] Art. 27 Constitution.

[1065] Loi du 24 mai 1921 garantissant la liberté d'association, M.B. 28 mai 1921.

[1066] Loi du 30 juillet 1981 qui tend à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, M.B. 8 août 1981.

[1067] Loi du 23 mars 1995 qui tend à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale, M.B. 30 mars 1995.

[1068] VOGEL, H.H., 2003, 'Réponses au questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques' rassemblées dans le cadre des travaux de la Commission Européenne pour la démocratie par le droit, Commission de Venise, 71. Disponible sur le lien suivant : http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-DEM%282003%29002rev-e.pdf

Des formes de financements privés et de financements indirects viennent agrémenter leurs ressources. Nous proposons donc de les examiner l'une après l'autre.[1069]

Financements publics

Le Parlement fédéral accorde une dotation publique aux partis politiques qui y sont représentés. Cette dotation est versée tous les mois sur le compte de l'asbl créée par chaque parti.[1070] Cette dotation se compose d'une partie forfaitaire et d'une partie variable, toutes deux calculées « *(…) en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation* »[1071]. La partie variable de cette dotation dépend du nombre de voix récoltées par le parti aux dernières élections législatives. L'article16 de la loi du 4 juillet 1989 prévoit que le montant forfaitaire attribué est de 125.000 euros pour chaque parti qui dispose d'un élu à la Chambre ou au Sénat, tandis que le montant variable est de 1,25 euros par vote valable ; chacun de ces montants étant multipliés selon l'indice en cours. Faniel nous informe qu'« *au 1er octobre 2010, la partie forfaitaire indexée s'élevait à 171.599,04 euros par an (…) tandis que la partie variable équivalait à 1,4646 euros par an et par vote valablement exprimé en faveur du parti* ».[1072]

La partie variable du subside dépend donc des résultats des élections pour le parlement fédéral. En outre, l'obligation d'avoir un élu pour accéder à la dotation publique représente un seuil important et parfois difficile à franchir. Dès lors, tant les nouveaux partis que les petits partis subissent le préjudice de l'absence de financement public. Les grands partis politiques qui reçoivent des subsides peuvent dominer le jeu politique, avec la conséquence que le petits partis éprouvent des difficultés à faire entendre leurs objectifs et idéaux. Il convient toutefois de mettre en évidence quelques exceptions récentes dans l'histoire politique belge où certains partis ont réussi à s'imposer et à afficher une forte croissance.

Les Parlements flamand et wallon accordent également une dotation annuelle aux partis politiques représentés par minimum 5 députés. Comme pour la dotation fédérale, cette dotation se compose d'un montant forfaitaire et d'un montant variable. La dotation diffère d'une assemblée à l'autre : 75.545,32 euros pour la partie forfaitaire du Parlement flamand, 62.926,58 euros pour le Parlement wallon ; 1,8163 par an et par vote valable donné par le Parlement flamand et 2,4040 euros donné par le Parlement wallon.[1073] Cette dotation, dont une part significative dépend de la représentation du parti dans ces instances régionales, porte la même problématique pour les petits et nouveaux partis que celle que nous avons évoquée à propos de la dotation fédérale.

Dans le tableau suivant figure l'évolution des montants de la dotation publique fédérale et des subsides versés aux groupes politiques reconnus à la Chambre et au Sénat, attribués

[1069] Pour un compte-rendu des sources de financement des partis politiques, voir: GÖRANSSON, M., et FANIEL, J., 2008, 'Le financement et la comptabilité des partis politiques francophones', *Courrier hebdomadaire du CRISP*, N°1989-1990, 6-92.
[1070] Tous les partis politiques disposent d'une asbl destinée à recevoir les financements publics et privés. Cette constitution en asbl implique une obligation légale de publication annuelle des comptes.
[1071] GÖRANSSON, M., et FANIEL, J., 2008, 'Le financement et la comptabilité des partis politiques francophones', *Courrier hebdomadaire du CRISP*, N°1989-1990, 16.
[1072] FANIEL, J., 2010, 'Le financement de la vie politique', *Dossier du CRISP n°75*, 42.
[1073] *Ibid.*, 42-43.

par parti pour les législatures de 2007-2010 et de 2010-… (en euros ; montants annuels calculés sur base de l'index en vigueur au 1er juillet 2010). [1074]

Parti	Total du financement à la fin de la 52ème législature	Total du financement au début de la 53ème législature	Différence
N-VA	1.162.410,14	6.175.142,87	+5.012.732,73
PS	3.874.441,95	5.136.445,38	+1.262.003,43
CD&V	5.214.346,20	3.567.104,68	-1.647.241,52
MR	4.551.033,53	3.488.517,02	-1.062.516,51
SP.A	3.323.817,83	3.166.145,43	-157.672,41
Open VLD	4.156.707,32	2.910.381,11	-1.246.326,21
VB	3.936.450,94	2.633.059,48	-1.303.391,46
CDH	2.240.025,80	1.957.154,73	-282.871,07
Ecolo	2.039.722,07	1.954.023,80	-85.698,27
Groen !	1.248.933,76	1.343.361,73	+94.427,98
LDD	1.128.342,46	572.201,44	-556.141,02
PP	-----	430.783,36	+430.783,36
FN	572.904,99	-----	-572.904,99

Tableau 8.10.1 Évolution de la dotation publique fédérale et des subsides aux groupes (Législatures 2007 - 2010 et 2010 - …)[1075]

Financements privés

Les cotisations d'adhésion de leurs membres ; les dons, donations ou legs ; les revenus du patrimoine immobilier ; ainsi que les recettes de manifestations, de publications et de publicité constituent les quatre sources principales de financement privé des partis politiques belges. Pour les partis qui ne bénéficient pas de financement public, ces montants sont d'une importance cruciale et constituent leur source principale de revenus.[1076] Ces revenus

[1074] Dans certains cas, les dotations publiques peuvent être suspendues par le Conseil d'État. Voir à ce propos la section « ressources (cadre légal) ».
[1075] FANIEL, J., 2010, *Élections, partis et financement public : retombées financières du scrutin du 13 juin 2010*, 2. Disponible sur le lien suivant: http://www.crisp.be/analysesEtudes/analyses/FANIEL_Elections_partis_financement_public.pdf
[1076] GÖRANSSON, M., et FANIEL, J., 2008, 'Le financement et la comptabilité des partis politiques francophones', *Courrier hebdomadaire du CRISP*, N°1989-1990, 22

peuvent également être complétés par les produits financiers et les produits exceptionnels que les partis parviennent à engranger.

Les sommes récoltées via ces financements privés varient fortement d'un parti à l'autre selon le nombre d'adhérents, le montant moyen de la cotisation et la capacité du parti à susciter des dons (qui n'est pas stable d'une année à l'autre).[1077]

Financements indirects

S'ajoutant aux dotations publiques – qui constituent des financements directs – que nous avons déjà examinées, les partis bénéficient de financements indirects.[1078]

Campagnes électorales

Une des spécificités du système belge est qu'il ne prévoit pas d'intervention financière directe dans l'organisation des campagnes électorales.[1079] Néanmoins, certaines facilités sont accordées gracieusement pour les partis en lice dans la compétition électorale, notamment l'exonération des timbres fiscaux sur les affiches électorales, la mise à disposition d'espaces d'affichage, l'accès à une copie du registre des électeurs inscrits, l'accès aux tribunes électorales à la radio et à la télévision publique nationale.

Dans le système de démocratie du public que nous connaissons aujourd'hui, l'essentiel du débat politique se fait sur les plateaux de télévision.[1080] Dans les moments de campagnes électorales, les petits partis ont des temps d'antenne beaucoup plus réduits que les partis importants, qui bénéficient d'une légitimité plus forte. La principale difficulté rencontrée par les petits partis pour émerger dans le débat politique n'est pas tant liée au financement qu'à l'accès aux médias. Une différence existe entre le paysage flamand et le paysage wallon à cet égard. Les chaînes de télévision francophone sont toutes basées à Bruxelles et rendent peu compte des préoccupations wallonnes, tandis que les chaînes flamandes font beaucoup plus de place à la diversité sociale et socio-politique de la Flandre. Les petits et les nouveaux partis flamands bénéficient dès lors d'une présence médiatique plus importante au sein de ces structures que n'en ont les petits et nouveaux partis francophones au sein de leurs structures.[1081]

Un rapport publié en 2007 par l'OSCE à propos des élections fédérales confirme ces propos en rapportant que le nombre de tribunes gratuites mises à disposition par les chaînes

[1077] Sur les modalités légales relatives aux financements privés, voir la section « ressources (cadre légal) ».
[1078] Il existe 3 types de financements indirects: l'un provient des assemblées parlementaires et des conseils provinciaux (subsides pour frais de fonctionnement), l'autre concerne les subsides perçus par les entités liées consolidées du parti, le troisième consiste en la rétrocession des mandataires d'une partie de leur salaire au parti; *Ibid.*, 25-33.
[1079] *Ibid,* 34.
[1080] Interview avec Pierre Verjans, Professeur Unité d'étude des systèmes politiques belges, Liège, 8 avril 2011.
[1081] *Ibid.*

publiques (VRT et RTBF) aux partis peu avant les élections est proportionnel à leur performance électorale précédente.[1082]

Le système de financement des partis politiques, en Belgique, est à la fois d'origine publique et privée, dans des équilibres qui varient sensiblement en fonction de chaque parti. L'importance des financements indirects est elle aussi bien réelle. Même si l'histoire politique belge récente démontre l'ascension possible de nouveaux partis, ce système tend à privilégier les partis en place et peut inciter ceux-ci à adopter des stratégies susceptibles de leur permettre de conserver leurs rentrées financières, en particulier pour ce qui concerne les financements indirects, ce qui n'est pas forcément un gage d'intégrité.

L'émergence de nouveaux ou de petits partis n'est pas facilitée par l'accès aux médias qui semblent discriminer ceux-ci au profit de structures politiques confirmées.

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles la libre formation et le libre fonctionnement des partis politiques ?

Note : 100

Il n'existe pas, en Belgique, une législation spécifique protégeant les partis de potentielles interférences extérieures non-justifiées. Les autorités étatiques ne peuvent intervenir pour bannir un parti, ne peuvent réclamer un rôle dans son fonctionnement interne, ne peuvent exercer une surveillance sur celui-ci. Néanmoins, certaines lois belges peuvent, indirectement, avoir un impact sur le fonctionnement des partis, notamment en matière d'attribution de la dotation publique et l'exercice du droit d'éligibilité.[1083]

En synthèse, les limitations faites aux partis n'existent que dans certaines hypothèses et situations extrêmes. On peut même aller jusqu'à dire que le contrôle n'est pas loin d'être inexistant pour les partis qui, en raison de leurs résultats électoraux, n'ont pas accès au financement public. Les options extrêmes de dissolution, investigation auprès des partis par les autorités étatiques n'existent pas.

[1082] OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 25-27 April 2007, Kingdom of Belgium, 2007, Federal Elections 10 June 2007, Warsaw, OSCE/ODIHR, 10.
[1083] Pour des détails sur le cadre législatif, voir la section « ressources (cadre légal) ».

Indépendance (pratique)

Les partis politiques fonctionnent-ils effectivement sans subir les interférences de l'État ?

Note : 100

Comme tout texte législatif, la loi du 4 juillet 1989 pose des questions quant à son application effective. Si le texte prévoit que les partis politiques doivent consigner par écrit leur engagement à respecter la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il sous-entend également l'engagement du parti à faire respecter les valeurs de la Convention par ses élus et par les composantes qui lui sont liées.[1084] Or, si le Vlaams Belang a été un des premiers à modifier ses statuts en conformité avec la loi du 4 juillet 1989, il n'a cessé de publier des textes incitant à la haine à l'égard des étrangers.[1085] Nous allons rendre compte d'une situation d'interférence dans la vie d'un parti politique.

Depuis octobre 2000, plusieurs procédures en justice ont été menées contre trois asbl liées au Vlaams Blok afin de dénoncer des écrits enfreignant la loi du 30 juillet 1981 qui tend à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie. Différentes péripéties judiciaires s'en suivent et mènent finalement à un arrêt de la Cour de cassation catégorisant le Vlaams Blok d'organisation délictuelle.[1086] Suite à cette décision, les autres formations politiques belges, surtout du côté néerlandophone, craignent la posture victimaire du Vlaams Blok qui pourrait être profitable à l'augmentation de son électorat.

Pendant ces différents épisodes judiciaires, le Vlaams Blok modifie ses statuts, sa déclaration de principe et son nom. Il devient désormais le Vlaams Belang et diffuse un discours dont la teneur des propos est atténuée. Il garde jusqu'alors sa dotation fédérale.

En 2006, dix membres de la Commission de contrôle des dépenses électorales déposent une requête au Conseil d'État pour lui demander de retirer la dotation publique du Vlaams Belang pour un an, au motif de son hostilité pour les droits et libertés garantis dans la Convention européenne des droits de l'homme. Le Vlaams Belang conteste sur le motif de la liberté d'expression. La Cour constitutionnelle statue que la procédure lancée au Conseil d'État visant à suspendre provisoirement le Vlaams Belang de sa dotation peut se poursuivre, car il s'agit d'une mesure financière et non d'une peine. Elle n'empêche en effet pas les membres de ce parti à se présenter aux élections, à être élu, à participer aux assemblées politiques et à participer aux débats politiques.[1087] Cette procédure a trouvé un épilogue en juin 2011 lorsque la demande a été rejetée par le Conseil d'État au motif qu'elle n'a pas été introduite dans les délais.[1088]

[1084] CADRANEL, B., et LUDMER, J., 2008, 'La législation concernant le financement des partis liberticides', in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, N°2001-2002, 20.
[1085] *Ibid*., 20.
[1086] *Ibid.,* 52.
[1087] http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_la-suspension-de-la-dotation-du-vlaams-belang-est-legale?id=5377233 [consulté en avril 2011].
[1088] CONSEIL D'ÉTAT, Vlaams Belang : pas de suppression de dotation, adresse URL : http://www.raadvst-consetat.be/?page=news&lang=fr&newsitem=88 [consulté le 23 mars 2011].

En 2008, le Front national fit également l'objet d'une suspension de sa dotation publique pendant quatre mois, suite à la remise de rapports financiers incomplets à la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques.

On le voit, la problématique du financement public des partis politiques porte en son sein un questionnement dépassant largement la seule considération financière. Elle remet également en débat la liberté d'expression et d'association et la pertinence de maintenir de telles forces politiques. Deux remarques méritent d'être formulées concernant l'impact de la suspension de la dotation publique aux partis.

Premièrement, la dotation publique ne constitue pas l'unique source de revenus des partis. Sa suspension prive le parti d'une ressource importante mais ne l'empêche pas de continuer son action politique et sa représentation aux élections.

Deuxièmement, si l'on examine les résultats électoraux de certains partis (Liste Dedecker, NVA), l'on constate que ceux-ci s'avèrent indépendants de leurs ressources financières. Ces partis ont commencé à engranger de bons scores électoraux alors qu'ils disposaient de peu d'argent. Verjans souligne à ce propos la survalorisation actuelle du coût de l'expertise et de l'importance du financement dans la réussite électorale.[1089]

Formellement, l'ingérence de l'État dans les activités des partis politiques est faible en Belgique.

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

Existe-il des dispositions obligeant les partis politiques à publier leurs comptes ?

Note : 50

Dans la mesure où l'ensemble du système belge repose sur une distinction entre les notions de financement des partis et de dépenses électorales, et en dépit des liens les unissant, nous conserverons cette distinction dans la structuration de la réponse à cette question.

Financement des partis

La loi du 4 juillet 1989 impose à chaque parti politique, à travers l'asbl par lui constituée, notamment aux fins de réception de la dotation publique, d'émettre annuellement un rapport financier à la Commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Cette obligation vise l'ensemble du périmètre qui fait l'objet de la consolidation financière imposée par la loi. La transparence ne peut toutefois s'appliquer qu'aux partis disposant d'élus, soit les partis les plus importants, seuls

[1089] Interview avec Pierre Verjans, Professeur Unité d'étude des systèmes politiques belges, Liège, 8 avril 2011.

accessibles, ce qui a néanmoins comme effet de plonger les petits partis dans une opacité partielle mais réelle quant à leur financement.[1090]

Les partis politiques ne souffrent cependant d'aucune obligation de publier eux-mêmes leurs comptes annuels. Dans les faits, c'est la Commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, organe politique composé par des parlementaires issus des deux assemblées qui le constituent (Chambre des représentants et Sénat) qui procède, dans un document parlementaire, à ladite publication (cf. supra pilier « autorités électorales »).

Le choix de centraliser le point d'exercice principal du contrôle dans les mains d'une commission parlementaire est une option qui, par ricochet, limite la transparence des états financiers des partis politiques, surtout en regard des possibilités offertes par des formes plus externes et indépendantes de contrôle.[1091]

L'importance du poids du financement indirect des partis (entre 50% et 60% des rentrées, selon les partis), à savoir « *(…) par le truchement des subsides aux groupes politiques constitués au sein des assemblées parlementaires et des conseils provinciaux, des subsides versés aux autres entités liées consolidées et des rétrocessions effectuées par les mandataires au profit de leur parti* »[1092], soulève une lacune importante de transparence. En effet, ces décisions relèvent, dans le meilleur des cas, du règlement d'ordre intérieur des assemblées concernées (ce qui est un des étages les plus bas de la hiérarchie de sources[1093]), voire, dans bon nombre d'hypothèses, d'une simple décision du bureau de l'assemblée concernée.

Dépenses électorales

Qu'il s'agisse des candidats ou des partis, le dispositif légal ne prévoit pas d'obligation ex abrupto de publier spécifiquement leurs comptes de campagne. Pour autant, ceci ne signifie pas que des informations liées aux dépenses électorales ne soient pas disponibles.

La publication, au Moniteur Belge, par circonscription électorale, du montant total des dépenses réalisées par les candidats d'une même liste et de chaque candidat est une

[1090] Le dernier rapport de la commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques fait mention de l'avis de la commission selon lequel « (…) *la législation doit être adaptée sans délai pour mettre fin à l'impunité de fait dont bénéficient les petits partis* » - Documents Parlementaires, Chambre des Représentants, 2371/001.

[1091] GRECO, 2009, *Troisième cycle d'évaluation – Le financement des partis politiques*. Consultable via:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)8_Belgium_Two_FR.pdf].
Sur la publication des comptes annuels des partis politiques et le rôle de la Commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, voir aussi le pilier « autorités électorales ».

[1092] GÖRANSSON, M., et FANIEL, J., 2008, 'Le financement et la comptabilité des partis politiques francophones', *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, N°1989-1990, 33.

[1093] Et quand on sait l'importance portée à disposer d'une loi pour régler la matière du financement des partis, il y a là à tout le moins un paradoxe.

obligation légale.[1094] Tout électeur peut, en outre, consulter, pendant 15 jours à compter de la date des élections, les déclarations de dépenses électorales auprès du greffe du tribunal de première instance des bureaux de vote principaux (cf. supra pilier « autorités électorales »).

La question du financement privé tant des partis, que des campagnes électorales et des candidats mérite également d'être ici soulevée. La fixation d'un seuil de 125 euros pour l'identification obligatoire du donateur exempte de droit et de fait les dons et donateurs de montants inférieurs. Comme le souligne le GRECO, l'absence de prescrit relatif à la forme des dons ouvre, de surcroît, la porte à de possibles amalgames financiers potentiellement problématiques et rend quasi impossible la traçabilité a posteriori des flux.[1095] La possibilité d'un sponsoring d'entreprise, bien que contraire au principe d'interdiction de dons émanant des personnes morales énoncé par la loi du 4 juillet 1989, existe bel et bien dans les faits et s'avère dès lors souvent un moyen de contourner cette interdiction destinée à limiter les interférences du secteur économique dans la vie des partis et/ou des élus.

Même si les évolutions peuvent être rapides en cette matière, les résultats de l'enquête « Transparence et Politique » menée par Transparency International Belgium en 2010 laissent entrevoir que des changements de législation sur les points qui précèdent seront difficiles.[1096] En effet, moins de 44% des sondés (candidats aux élections fédérales 2010) de cette récente étude se déclaraient en faveur des trois règles concrètes suggérées par les sondeurs : réglementation du sponsoring par les personnes morales, publication sur Internet des sources de financement des partis et désignation de membres indépendants des partis politiques dans les commissions de contrôle.

Transparence (pratique)

Les partis politiques publient-ils effectivement leurs comptes ?

Note : 25

Comptes annuels

Comme mentionné dans la section liée à l'état du droit en matière de transparence de la situation financière des partis politiques, la législation n'impose pas aux partis politiques d'assurer une réelle publicité de leurs comptes. Bien que les comptes soient disponibles à travers les sites Internet officiels des deux assemblées législatives, leur accessibilité apparaît moins évidente en réalité.

[1094] Art 6 de 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, M.B. 20 juillet 1989 ; Art. 116 §6 du Code électoral, M.B. 15 avril 1984.
[1095] GRECO, 2009, *op. cit*.
[1096] TRANSPARENCY INTERNATIONAL BELGIUM, 2010, *Transparence et politique*, 76. Conférence de presse du 10 juin 2010, dossier de presse consultable via: [http://www.transparencybelgium.be/fileadmin/templates/docs/Material/Elections_2010/Dossier_de_Presse_juin_2010_version_FR_FINAL.pdf?PHPSESSID=12c58318df2ffa57a3050417b0f5b889].

Ceux-ci demeurent accessibles via les documents relatifs à l'action de la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Dans son dernier rapport en date (avril 2011), il ressort qu'au-delà d'un parti qui n'a soumis aucun document (mais qui ne recevait pas de dotation publique), aucune donnée identificatrice ou financière n'est manquante, et tous les rapports des réviseurs dûment mandatés ont été émis sans réserve.[1097]

Il est cependant à noter que l'immense majorité des partis ne fournit pas d'accès direct à ses comptes, par exemple via le site web du parti et/ou celui de l'asbl créée pour recevoir la dotation publique. Ils ne sont pas non plus accessibles, pour la plupart d'entre eux, à travers la base de données des comptes annuels de la Banque Nationale de Belgique (BNB). De surcroît, l'accessibilité aux documents de la Commission fédérale de contrôle semble fortement ralentie. Par exemple, les comptes 2009 des partis n'ont été rendus publics que par un rapport daté du 16 mars 2011[1098], soit plus d'un an après la fin de l'exercice comptable visé. Enfin, les documents repris dans les travaux de la commission parlementaire fédérale ne sont généralement pas exhaustifs et présentent, au plus, des bilans et comptes de résultats simplifiés.

Dépenses électorales

L'accès aux données liées aux dépenses électorales est ouvert à tout citoyen belge, auprès du greffe du tribunal de première instance, à tout le moins pour ce qui concerne les élections fédérales. Les partis et les candidats sont en effet obligés d'y déposer des déclarations de dépenses électorales. La masse de documents est cependant importante et le nombre de consultations semble très limité, même s'il faut s'empresser d'ajouter qu'aucune statistique fiable ne permet d'étayer objectivement ce constat. Au-delà, et comme c'est le cas pour les comptes annuels, la proactivité des partis dans la publication des dépenses électorales est très faible. L'accès à l'information, hors des canaux strictement imposés par la loi, demeure en outre très limité.

Obligation de rendre compte (cadre légal)

Existe-il des dispositions instaurant un contrôle sur le financement des partis politiques ?

Note : 75

La complexité institutionnelle de la Belgique, État fédéral, engendre la multiplication des niveaux de pouvoir et donc, des élections et des organes de contrôle appelés à intervenir en matière de financement des partis politiques et de contrôle des dépenses électorales. Il en va de même pour les textes réglementaires applicables à ces matières.

[1097] Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, 'Examen des rapports financiers sur la comptabilité des partis politiques et leurs composantes', Documents Parlementaires, Doc 53 1267/001, Chambre, Doc 53 5-823/1, 2009.
[1098] Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, 'Examen des rapports financiers sur la comptabilité des partis politiques et leurs composantes', Documents Parlementaires, Doc 53 1267/001, Chambre, Doc 53 5-823/1, 2009.

Pour l'organisation et les autorités de contrôle, voir les sections « transparence (cadre légal) » et « transparence (pratique) ».

Objets et limites du contrôle

Partis politiques

Tous les partis qui rentrent dans les conditions pour l'obtenir doivent créer une asbl qui, seule, est susceptible de recevoir la subvention de l'État.[1099] C'est en réalité à cette asbl que s'imposent les obligations de publications déjà évoquées dans le présent chapitre. Il lui échoit donc de présenter la comptabilité consolidée du parti politique et de ses composantes (dont elle fait partie) et qui forment le « périmètre de consolidation » du parti.[1100]

L'asbl mandataire du parti doit émettre, annuellement, un rapport qui reprend le périmètre de consolidation et ses composantes[1101], les comptes synthétiques de chaque composante[1102], les comptes consolidés pour les composantes du périmètre, ce qui inclut un bilan consolidé, un compte de résultats consolidé et les annexes explicatives et le rapport du réviseur d'entreprises. Ce dernier est choisi librement par cette association parmi le registre public des réviseurs reconnus par l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (IRE). Plus spécifiquement, les comptes soumis par l'asbl mandataire doivent comprendre une liste des dons reçus par chaque parti, à savoir une liste reprenant l'identité des donateurs ayant effectué un don de plus de 125 euros.[1103] Il est à noter que cette liste reste non publiée dans la mesure où une telle publication se heurterait à la législation visant à la protection de la vie privée.[1104] Les legs, les dons venant de l'étranger et le sponsoring échappent à cette liste, alors que les dons émanant de personnes morales sont quant à eux, en théorie, prohibés par le dispositif légal.

[1099] Art. 15, 15bis, et 22 de 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, M.B. 20 juillet 1989.

[1100] En vertu des art. 1er et 15 de la Loi du 4 juillet 1989, M.B. 20 juillet 1989, la liste des composantes est limitative et exhaustive et comprend : les services d'études, les organismes scientifiques, les instituts de formation politique, les producteurs d'émissions politiques concédées, l'asbl à laquelle sera éventuellement versée la dotation publique, les entités constituées au niveau des arrondissements et/ou des circonscriptions électorales pour les élections des Chambres fédérales et des parlements de Communautés et de Régions, les groupes politiques.

[1101] Avec le détail : nom, adresse du siège, forme juridique, objet social, organes de gestion avec mentions des personnes physiques ou morales actives. 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, M.B. 20 juillet 1989.

[1102] Les données sont au minimum : le total de l'actif, le patrimoine, le passif, les produits et charges courantes, les produits et charges exceptionnelles, le résultat de l'exercice, le personnel en équivalent temps plein.

[1103] Art. 16*ter* de 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, M.B. 20 juillet 1989 ; AR du 10 décembre 1989, M.B. 23 décembre 1998.

[1104] Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, M.B. 18 mars 1993.

Dépenses électorales

Quel que soit le niveau électoral, les partis politiques et les candidats doivent établir une déclaration qui, au terme des élections, reprend les dépenses électorales et l'origine des fonds utilisés.[1105] Ces documents sont déposés auprès du président du bureau principal de leur circonscription.

Sanctions

Les sanctions applicables doivent s'envisager tant à l'échelle du parti politique qu'à celle du mandataire et, selon les cas, à la fois pour ce qui concerne les dépenses électorales et le financement des partis.[1106]

Partis politiques

La privation de la dotation publique peut être décidée, en cas de manquement aux obligations légales, par les commissions de contrôle ad-hoc, selon le niveau de pouvoir concerné. Tel est notamment le cas de l'hypothèse d'une non-présentation ou d'une présentation hors délais des liste de dons (et identité des donateurs) ou du dépassement du plafond des dépenses électorales pour un parti (cf. supra pilier « autorités électorales »).

Candidats

En leur qualité de personne physique, les candidats peuvent, eux aussi, être sanctionnés par des peines d'amende et/ou d'emprisonnement pour non-respect des règles de limitation des dépenses électorales ou en cas d'omission de déclaration de dépenses et/ou de l'origine des fonds dans les délais prévus, voire en cas de violation des règles régissant particulièrement la propagande électorale dans la période de trois mois qui précède les élections (cf. supra pilier « autorités électorales »).

Obligation de rendre compte (pratique)

Le contrôle sur le financement des partis politiques est-il effectif ?

Note : 25

Organisation temporelle du contrôle financier

La temporalité du contrôle est à la fois fixe et variable. Sa partie fixe fait référence au contrôle du financement des partis, qui est réalisé annuellement, dans l'optique de l'octroi de la dotation publique. La partie variable touche à la question du contrôle des dépenses électorales, ce qui est fonction des élections. Si pour certains niveaux de pouvoir le terme

[1105] Loi du 4 juillet 1989, M.B. 20 juillet 1989, (niveau fédéral) ; Loi du 19 mai 1994, M.B. 25 mai 1994 (Parlement wallon, Parlement flamand, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Parlement de la Communauté Germanophone) ; Loi du 7 juillet 1994, M.B. 16 juillet 1994 (provinces, communes).
[1106] Des sanctions sont également susceptibles de viser les donateurs qui n'auraient pas respecté les règles relatives aux dons mais ce dispositif sort du cadre du présent document.

est déterminé (communes, provinces, entités fédérées), pour le niveau fédéral la périodicité du contrôle est plus incertaine, fonction des événements politiques.

Portée du contrôle et limites

Si les objets du contrôle sont, en théorie, assez nombreux (voir section « obligation de rendre compte (loi)»), il n'en demeure pas moins que celui-ci souffre de lacunes dans la pratique.

Le rôle central tenu par la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques constitue une première limite importante.[1107] En concentrant le contrôle et lieu d'impulsion des sanctions dans les mains d'une commission composée de parlementaires, elle a créé une solution où la Commission est à la fois juge et partie, ce que tant la commission elle-même[1108] que le GRECO[1109] déplorent. « *En Belgique, la commission de contrôle est composée d'un nombre égal de membres de la Chambre des députés et du Sénat, et l'on peut donc s'interroger sur son indépendance en tant qu'institution de contrôle.* »[1110]

Selon les conclusions du rapport du GRECO sur le financement des partis politiques en Belgique[1111], on ne peut parler d'un système de contrôle indépendant, étant donné le rôle prééminent qui est conféré aux partis politiques dans la composition de commissions parlementaires de contrôle. Cette commission de contrôle fait montre d'un manque de volonté lorsqu'il s'agit d'exercer un véritable contrôle et de prendre des décisions susceptibles de conduire à une sanction. « *Le tableau est particulièrement défavorable en ce qui concerne les comptes de campagnes électorales des partis et candidats* »[1112] : aucune mesure véritable n'a été prise, même lors de manquements importants tels le non-dépôt des comptes. Il semble donc que le contrôle ne soit que formel : la commission a peu de moyens humains et d'expertise et s'appuie quasi exclusivement sur les avis de la Cour des comptes qui n'a pas accès aux pièces et justificatifs comptables[1113] (cf. supra pilier « autorités électorales »). Quant aux normes en matière d'audit des partis politiques, elles ne sont pas assez exigeantes, tant en termes d'indépendance que de champ d'action (voir ci-dessous).

La subordination du contrôle annuel des finances des partis politiques à l'existence d'une dotation publique (dont le retrait est d'ailleurs la menace principale en matière de sanction), fait que tous les petits partis qui se présentent aux élections sans obtenir de siège échappent

[1107] Pour l'analyse du GRECO sur la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, voir pilier « autorités électorales ».
[1108] Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, 'Les dépenses électorales engagées par les partis politiques et les candidats individuels pour les élections des chambres législatives fédérales du 10 juin 2007', Documents Parlementaires, Doc. 52 - 2371/001, 71-73.
[1109] GRECO, 2009, *Troisième cycle d'évaluation – Le financement des partis politiques*.
[1110] VAN BIEZEN, I., 2003, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 92. Disponible via le lien suivant : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_fr.pdf]
[1111] GRECO, 2009, *Troisième cycle d'évaluation – Le financement des partis politiques*.
[1112] *Ibid.*, 24.
[1113] *Ibid.*, 24-25.

de facto au contrôle. Cette situation démontre bien que le contrôle installé en Belgique est davantage, sur ce point, un contrôle de la dotation publique (et de son utilisation) qu'un contrôle des partis politiques dans leur ensemble.

Comme le souligne l'évaluation du GRECO, le périmètre de consolidation financière des partis souffre encore de quelques lacunes. L'intégration des comptes des sections locales des partis n'est pas généralisée, en raison d'un manque de clarté de la loi du 4 juillet 1989. Or, ces structures sont, pour certains partis, de vrais centres décisionnels et disposent de budgets propres, notamment dans le cadre des campagnes, a fortiori locales, mais aussi régionales et fédérales. De même, et toujours comme le souligne le GRECO, la consolidation de certaines structures liées aux partis politiques, comme les associations à vocation humanitaire, de jeunes ou de femmes, ne sont souvent pas consolidées, ce qui pose question.

L'enregistrement de l'identité des donateurs, dont les dons forment une source de rentrée dont l'importance absolue et relative (au regard du reste de la comptabilité) varie en fonction du parti concerné, n'intervient que pour tout don supérieur à 125 euros. Comme le souligne le GRECO, ce choix permet à tous les dons inférieurs à ce montant d'échapper à tout contrôle et à toute forme de publicité, même à accès limité. Toujours comme le souligne le GRECO, le fait que le sponsoring d'événements politiques soit toléré permet de contourner l'interdiction de dons émanant de personnes morales, ce qui est problématique. Il en va de même pour les prestations effectuées, au bénéfice des partis politiques, en dessous du prix du marché. Ces deux derniers points apparaissent comme autant de failles dans le système de contrôle.

Enfin, de manière transversale, l'organisation du contrôle fait intervenir une multiplicité de structures. Cette situation est à la fois imputable à la complexité institutionnelle de l'État belge mais aussi à des choix d'exercice du contrôle. En particulier, le choix de confier le contrôle de première ligne des finances des partis politiques à un réviseur d'entreprises pose question, dans la mesure où ce réviseur demeure rémunéré par son client et qu'en outre il apparaît qu'il n'existe pas de prescrits particuliers fournis par l'Institut des Réviseurs d'Entreprises pour le cas spécifique de la certification des comptes des partis politiques. Par ailleurs, la répartition des compétences et des pouvoirs entre présidents des bureaux principaux de circonscription, Cour des Comptes et Commission parlementaire de contrôle crée un entrelacs non seulement peu lisible mais assez peu efficace.

Les rares statistiques disponibles montrent cependant la nécessité de ce contrôle. Sur le plan du contrôle des dépenses électorales, il ressort du rapport de la commission de contrôle fédérale relatif aux élections législatives de 2007 que ladite commission a dû envoyer 539 lettres relatives à des problèmes concernant un total de 2.931 candidats présents sur les listes (18,4%), ce qui a donné un taux de réponse (parfois après rappel) de 89,43%. Sur le plan des finances des partis politiques, le contrôle est annuel et donc constant. En matière de sanctions, il est possible d'affirmer que, globalement, elles sont peu fréquentes. Les privations de dotation fédérale pour défaut de présentation des états financiers ou états financiers irréguliers sont rares. D'une part, les cas litigieux susceptibles de mener à cette sanction sont en nombre limité tandis que, d'autre part, l'articulation des prérogatives de la commission avec celles du pouvoir judiciaire peuvent engendrer des retards de procédure.

La rareté des sanctions s'applique aussi au contrôle des dépenses électorales des candidats, limitées à quelques déchéances de mandats[1114] (cf. supra pilier « autorités électorales »).

Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir une gouvernance démocratique des partis politiques ?

Note : 75

Les partis politiques belges sont structurés en associations de fait ; un régime qui ne leur assigne aucune obligation légale ou administrative. La loi belge ne fixe pas de conditions réglant la démocratie interne au sein des partis[1115], mais ceux-ci sont tenus de respecter les règles de la liberté d'association édictées dans la loi du 24 mai 1921.

Chaque parti dispose pourtant de statuts – généralement publiés sur son site Internet ou disponibles sur demande par mail – qui définissent, de manière plus ou moins exhaustive, les lignes directrices qui participent à la structuration et à la gestion quotidienne du parti. Nous proposons ici d'en donner une synthèse transversale permettant d'identifier les mesures d'intégrité existantes au sein des différents organes des partis.[1116]

Pratiquement tous les partis examinés définissent le Congrès comme l'organe souverain de leur structure.[1117] La plupart des partis y convoquent l'intégralité de leurs membres adhérents.[1118] Le Congrès se réunit au minimum une fois par an et a pour objectif de définir la ligne politique et la stratégie du parti, de modifier ses statuts, d'en définir ou d'en approuver le programme et de statuer sur les décisions organisationnelles qui concernent les élections.

[1114] Voy. not. 'Dépenses électorales des partis politiques et des candidats individuels pour l'élection du Parlement wallon du 7 juin 2009' – Rapport présenté au nom de la Commission de contrôle des dépenses électorales et des communications, Parlement Wallon, Session 2009-2010, 144, 2009-2010, – N°1. Disponible sur le lien suivant : [http://nautilus.parlement-allon.be/Archives/2009_2010/RAPPORT/144_1.pdf].

[1115] VOGEL, H.H., 2003, 'Réponses au questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques' rassemblées dans le cadre des travaux de la Commission Européenne pour la démocratie par le droit, Commission de Venise, 135. Disponible sur le lien suivant : http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-DEM%282003%29002rev-e.pdf

[1116] Pour faire cette synthèse, nous nous sommes basés sur les principaux partis francophones et néerlandophones, à savoir : PS, Ecolo, CDH, MR, PP, Groen !, SP.A, CD&V, OpenVLD, N-VA, Vlaams Belang.

[1117] Le Vlaams Belang fait exception en instituant le Conseil du parti comme le plus haut organe. Ecolo ne possède pas de Congrès, mais les fonctions remplies par l'Assemblée générale du parti semblent comparables à celles remplies par le Congrès dans les autres partis politiques.

[1118] Les conditions d'adhésion sont : l'inscription, le payement de la cotisation annuelle qui varie entre 10 et 25 euros suivant les partis, avoir 16 ans et souscrire aux valeurs prônées par le parti.

La plupart des partis[1119] disposent d'un organe généralement appelé « Conseil du Parti » qui regroupe généralement des membres de la direction du parti, des mandataires nationaux, régionaux, provinciaux, locaux, ainsi que des représentants des mouvements reconnus liés au parti. Cet organe incarne différentes missions : fonctionnement général du parti, droit de regard sur la direction du parti, désignation des membres d'autres organes du parti, contrôle des publications, approbation des budgets, des comptes annuels et des statuts et exercice de la discipline au sein du parti.

Ces différentes fonctions sont soit réalisées par le Conseil lui-même, soit par des commissions qu'il met en place (notamment : commission de contrôle, commission statutaire, Chambre d'Appel Statutaire, commission de conciliation, commission de discipline, collège d'arbitrage).

Tous les partis disposent d'un « bureau de parti » ou d'une « direction » qui réunit généralement le président, les vice-présidents, les secrétaires, le trésorier, quelques mandataires, quelques représentants des mouvements liés reconnus par le parti et parfois quelques affiliés. La direction du parti est en charge des fonctions de : prise des décisions politiques du parti, rédaction des programmes et des listes pour les élections, désignation des membres d'autres organes du parti, édiction de règles déontologiques, imposition de sanctions aux membres, arbitrage des conflits internes et approbation des comptes annuels.

Tous les partis disposent d'un président[1120], élu pour un mandat de 3 ou 4 ans renouvelable une fois consécutivement. Le président de parti est considéré comme le premier porte-parole de celui-ci. Il a la mission de le représenter sur la scène publique et politique, mais aussi de gérer sa direction quotidienne et de prendre les décisions nécessaires à cette fin.

En synthèse, tous les partis politiques belges se sont dotés de règles qui cadrent la répartition interne du pouvoir, la construction et la gestion de la ligne directrice du parti, les relations entre les membres et leur rôle dans la structure. Des organes de contrôle sont prévus par la plupart des partis et sont chargés de réviser certaines prises de décision, conflits internes et règles de déontologie. L'intensité des règles et leur force contraignante n'est pourtant pas égale dans tous les partis.

[1119] Exceptés le PP et le PS.

[1120] Excepté Ecolo qui ne dispose pas d'un président, mais bien d'un Secrétariat fédéral composé de deux co-présidents qui doivent être de sexe différents. L'un est issu du groupe régional de Bruxelles, tandis que l'autre est issu d'un groupe régional wallon. L'élection se fait au suffrage direct des membres lors d'une assemblée générale. Le mandat du Secrétariat fédéral est de 4 ans. Les candidats qui s'y présentent doivent être membres du parti depuis minimum 6 mois. En ce qui concerne les tâches qui incombent aux deux co-présidents, elles sont identiques à celles généralement définies par les autres partis pour la fonction de président.

Intégrité (pratique)

La gouvernance interne des partis politiques est-elle effectivement démocratique ?

Note : 25

Depuis les années 1980, les adhérents des partis sont chargés d'en élire leur président et se trouvent ainsi investis activement dans la vie du parti. Cette étape correspond à l'émergence de la démocratie du public[1121] où le débat politique ne se fait plus dans les congrès du parti, ni entre les congrès qui se répondent de tribune en tribune, mais bien sur les plateaux de télévision. Le fonctionnement de la démocratie du public fait ressortir des vedettes politiques internes au parti qui pèsent sur les prises de décision.[1122]

En règle générale, les candidats souhaitant se présenter aux élections pour la présidence doivent être membres du parti depuis une période allant de 6 mois à 5 ans. Certains partis établissent des critères et procédures supplémentaires qui requièrent un premier examen[1123] – voire un premier vote – des candidatures en interne (auprès du bureau du parti ou du Conseil du parti) avant que celles-ci ne soient présentées à l'électorat. Les candidats retenus sont ensuite élus à la majorité absolue par les membres du parti qui disposent d'un droit de vote (qui sont en ordre de cotisation). Une fois élu, le président de parti bénéficie, pour accomplir ses missions, du soutien du bureau du parti.[1124] Ce sont ces deux instances qui sont principalement chargées de déterminer les prises de décisions politiques du parti.

En synthèse, tous les partis sont dotés de règles de contrôle, de représentation et de limitation du pouvoir visant leur fonctionnement démocratique. L'élection à la présidence est également strictement régulée, mais recueille dans les faits peu de candidatures. Cette situation nuit à la représentativité et risque de profiter aux jeux d'influence et de popularité qui pourraient faire obstacle à l'équité. Cet état de fait, plus que de droit, contraste avec le pouvoir réel des présidents de partis, dans le système politique belge et tel qu'évoqué en introduction de ce pilier.

[1121] En référence à une catégorisation construite par Bernard Manin dans son livre : MANIN, B., 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.
[1122] Interview avec Pierre Verjans, Professeur Unité d'étude des systèmes politiques belges, Liège, 8 avril 2011.
[1123] Au CDH, par exemple, cet examen est fait par le Bureau du parti et consiste à vérifier la recevabilité de la candidature en fonction des règles statutaires mais également sur base des exigences d'unité et de stabilité du parti. Dans d'autres partis, les candidats à la présidence doivent être présentés par une frange du parti (CD&V, SP.A, OpenVLD, PP).
[1124] Le bureau du parti se compose généralement du président, des vice-présidents, des secrétaires du parti, du trésorier, de quelques mandataires, de quelques représentants des mouvements du parti et, parfois, de quelques affiliés.

RÔLE

Représentativité des partis politiques (pratique)

Les partis politiques assurent-ils une représentation satisfaisante des différents intérêts socio– économiques du pays ?

Note : 75

Une large variété de partis – petits et grands – représentent de manière stable les différentes sensibilités politiques, allant de la gauche jusqu'à l'extrême droite : partis écologistes, libéraux, sociaux-chrétiens, sociaux-démocrates, nationalistes.[1125] Aux dernières élections fédérales du 13 juin 2010, 132 listes se présentaient pour l'élection de la Chambre (2.801 candidats), contre 21 listes pour l'élection du Sénat (620 candidats).[1126] On peut donc conclure à une diversité dans le choix des partis. Certains intérêts ne trouvent pas de traduction politique, mais on reste néanmoins libre de concourir aux élections.[1127]

Pour se présenter aux élections fédérales, les listes doivent soit se faire parrainer par des élus, soit recueillir un certains nombres de signatures d'électeurs.[1128] Cette condition ne semble pas porter atteinte à la diversité, vu le nombre important de listes qui se sont présentées aux dernières élections législatives et le large spectre politique qu'elles recouvraient.

Le vote en Belgique est obligatoire, ce qui garantit une représentativité formelle des partis politiques.[1129] On peut constater des fidélités catégorielles de certains électeurs liées à la défense d'un intérêt particulier[1130], mais l'épreuve de la discussion incite aujourd'hui les partis à insérer la défense d'un intérêt catégoriel dans un débat plus large sur l'intérêt collectif[1131].

Les partis politiques belges – qui sont le reflet d'un état marqué par la pilarisation socialiste, chrétienne et libérale – sont historiquement liés à des syndicats, mutualités, organisations ou associations diverses.[1132] Si ces groupes entretiennent des liens privilégiés avec les partis

[1125] Interview avec Jean Faniel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles, 2 mai 2011.
[1126] Ces informations sont disponibles sur le portail 'belgium.be' à l'adresse suivante : http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/democratie/elections/elections_federales/
[1127] Interview avec Jean Faniel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles, 2 mai 2011.
[1128] Le nombre de signatures requises varie pour les listes qui se présentent à la Chambre et celles qui se présentent au Sénat. Les conditions sont précisées dans l'art.116 du Code électoral, M.B. 15 avril 1894.
[1129] Interview avec Jean Faniel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles, 2 mai 2011.
[1130] Par exemple: la tendance des familles ouvrières à voter pour le PS; celledes petits indépendants de voter pour le MR ; celle des chrétiens pratiquants à voter pour le CDH.
[1131] Interview avec Pierre Verjans, Professeur Unité d'étude des systèmes politques belges, Liège, 8 avril 2011.
[1132] Les partis socialistes sont liés à des organisations étiquetées socialistes (le syndicat FGTB, les mutualités socialistes, les Femmes prévoyantes socialistes) ; les partis chrétiens sont liés au syndicat CSC et aux mutualités chrétiennes; les partis libéraux sont liés au syndicat CGSLB et aux mutualités

partageants leurs valeurs, ils n'y sont pourtant pas inféodés.[1133] Les partis politiques belges entretiennent également des contacts avec les organisations patronales comme la FEB (Fédération des Entreprises de Belgique) ou l'UCM (Union des Classes Moyennes). Il est presque impossible de mesurer l'influence de ces contacts sur les prises de position politiques de ces partis qui partagent avec ces organisations syndicales et patronales des valeurs et idées politiques communes (cf. infra pilier « société civile »).

Les partis politiques belges disposent d'un certain pouvoir dans la prise de décision politique du pays et font dès lors l'objet de lobbying de la part des entreprises.[1134] Les lois qui définissent les règles de marchés publics viennent cadrer ces influences, mais rien ne permet à l'heure actuelle d'en mesurer l'impact.

Il en va de même pour les rapports clientélistes que les partis entretiendraient avec des individus. Certains partis organisent régulièrement des permanences sociales qui permettent à la population de rencontrer l'un ou l'autre élu et de lui faire part de ses difficultés à trouver un travail, un logement, à obtenir une pension,… Il est de notoriété publique que certains élus tentent d'aider ces personnes en envoyant des lettres pour appuyer leur dossier, mais nul ne peut en mesurer l'impact.[1135] De ce fait, la Belgique peut être considérée comme une « particratie » où les intérêts personnels et les stratégies politiques priment parfois sur la gouvernance et la prise de décision.[1136]

En synthèse, les partis belges sont stables et présentent une grande diversité de sensibilités politiques qui assurent une bonne représentation. Des influences extérieures pèsent sur les partis, mais tendent à être partiellement réglementées. Leurs effets sont difficiles à apprécier à l'heure actuelle.

Engagement dans la lutte contre la corruption (pratique)

Les partis politiques accordent-ils l'attention nécessaire aux questions de responsabilité publique et à la lutte contre la corruption ?

Note : 25

L'examen des programmes électoraux des partis pour les élections fédérales du 13 juin 2010 laisse entrevoir quelques prises de position en matière de responsabilité publique et de lutte contre la corruption. Celles-ci se fondent dans la masse des autres objectifs des partis et ne semblent pas occuper une place prioritaire. En outre, ces exigences visent principalement la

libérales. Les partis écologistes, eux, sont liés à des mouvements associatifs environnementalistes, pacifistes, tiers-mondistes; Interview avec Jean Faniel, 2 mai 2011.

[1133] Interview avec Jean Faniel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles, 2 mai 2011.

[1134] Interviews avec Pierre Verjans, Professeur Unité d'étude des systèmes politiques belges, Liège, 8 avril 2011 et avec Jean Faniel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles, 2 mai 2011.

[1135] http://www.lalibre.be/archives/divers/article/210834/entre-proximite-et-clientelisme.html. [Consulté en avril 2011]

[1136] ERALY, A., 2002, *op. cit.*, 82.

politique internationale et quelques aspects de la politique nationale mais ne constituent pas une réflexion critique sur le fonctionnement des partis politiques en eux-mêmes.[1137]

Tous ces programmes électoraux ne consacrent évidemment pas la même attention aux notions de responsabilité publique et de lutte contre la corruption. Ils se focalisent principalement sur les points suivants :

- transparence sur le plan international[1138] : insistance sur l'importance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption dans les pays dans lesquels la Belgique investit des budgets de coopération au développement.
- transparence des marchés financiers[1139] : volonté de diffusion d'une information claire et correcte sur les produits financiers.
- transparence des entreprises[1140] : lutte contre l'évasion fiscale, transparence des règles de gestion des entreprises, plafonnement des primes et bonus, contrôle du salaire des dirigeants du secteur privé.
- intégrité de la fonction publique[1141] : lutte contre les nominations politiques, règles cadrant l'activité des fonctionnaires pour garantir la préservation de l'intérêt général, restrictions des structures excédentaires, lutte contre la corruption et la bureaucratie, respect de la séparation des pouvoirs.
- cadrage des marchés publics[1142] : volonté d'établir des règles plus claires afin de rendre les procédures de marchés publics plus transparentes et efficientes et garantir ainsi la libre concurrence.
- règles encadrant les fonctions des mandataires[1143] : attention portée au cumul des mandats, à l'éthique et à la limitation des rémunérations.

Certains mandataires politiques réaffirment au public leur volonté de lutter contre la corruption au moment de la parution du «Corruption Perception Index » établi annuellement par Transparency International.[1144] Ils commentent le résultat obtenu par la Belgique et élaborent des recommandations allant dans le même sens que celles que l'on peut retrouver dans les programmes électoraux.

[1137] Seul Ecolo mentionne, dans son programme électoral pour les élections fédérales du 13 juin 2011, la volonté d'améliorer la transparence financière des partis politiques.
[1138] Mentionnée dans les programmes de la N-VA, SP.A, CD&V, Ecolo, CDH.
[1139] Mentionnée dans les programmes de la N-VA, OpenVLD, CD&V, SP.A, Groen !, MR, PS, Ecolo, CDH.
[1140] Mentionnée dans les programmes du CD&V, Groen !, SP.A, PS, Ecolo, CDH.
[1141] Mentionnée dans les programmes de la N-VA, OpenVLD, CD&V, Groen !, PS, Ecolo, CDH.
[1142] Mentionnée dans les programmes du PS, Ecolo, CDH.
[1143] Mentionnée dans les programmes de l'OpenVLD, MR, Ecolo, CDH.
[1144] Pour des exemples, voir: http://www.lecdh.be/nous-et-vous/actualites/vanessa-matz-veut-lutter-efficacement-contre-corruption, http://web4.ecolo.be/spip.php?page=intervention&id=6909003, http://www.groen.be/actualiteit/Telex-corruptie-bestrijden-door-klokkenluiders-te-beschermen_1255.aspx?searchtext=transparency%20international, http://archives.lesoir.be/politique-la-belgique-18e-sur-180-au-classement-de-la_t-20081023-00JP5W.html?query=corruption+perception+index&queryand=transparency+international&queryor=corrup, http://www.n-va.be/nieuws/persberichten/belgische-stijging-op-hitparade-corruptie-geen-verrassing

Dans le contexte de la mondialisation et de la collaboration européenne – et suite aux affaires de corruption qui ont entaché la Belgique à partir des années 1990[1145] – les thèmes de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption se doivent d'être abordés par les partis politiques. Les discours et les programmes des partis témoignent d'une volonté affichée de progresser dans ces matières par l'instauration de mesures plus contraignantes, alors que les élus sont parfois confrontés à des situations humaines qui appellent leur intervention[1146] ou qu'ils adoptent des comportements pouvant être qualifiés de néo-patrimonialistes, mais qui, vu l'absence de règles, ne sont pas forcément condamnables[1147].

[1145] OCDE, 2005, *Belgique: phase 2. Rapport sur l'application de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et de la recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales*, 6.

[1146] Par exemple, dans le cadre des permanences sociales effectuées par certains partis, il arrive que des personnes s'adressent aux élus pour leur demander une aide dans leur recherche d'emploi. Quelques élus ont déjà pris le risque de recommander ces personnes pour leur favoriser l'obtention d'un poste.

Interview avec Pierre Verjans, Professeur Unité d'étude des systèmes et politiques belges, Liège, 8 avril 2011

[1147] Interview avec Pierre Verjans, Professeur Unité d'étude des systèmes politiques belges, Liège, 8 avril 2011.

8.11. Médias[1148]

RÉSUMÉ

Le cadre législatif s'appliquant au secteur des médias est solide notamment en matière de liberté d'expression, de liberté de presse, de droit de réponse et de protection des sources. Pris dans un contexte hautement concurrentiel, les médias offrent une certaine diversité pour la taille du marché dont ils disposent. Des subsides, provenant à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements des communautés, viennent soutenir l'activité médiatique. Ces subventions sont soumises à certaines conditions d'emploi et de respect de la qualité professionnelle.

Des fonds visant à favoriser la créativité et le journalisme d'investigation existent également. Les médias relevant d'une matière communautaire, chaque communauté dispose d'organes de contrôle qui veillent notamment au respect du pluralisme de l'offre et de la déontologie. La profession de journaliste est peu régulée, si ce n'est par un système d'autorégulation auquel participent tant les journalistes que les éditeurs et des représentants de la « société civile ». Pourtant, si des soutiens législatifs et structurels existent, ils ne semblent pas suffisants pour garantir aux groupes de médias les moyens humains et financiers pour une pratique intensive du journalisme d'investigation. La mutation importante que connaît le secteur depuis la généralisation d'Internet affecte profondément le métier de journaliste, en ce qu'il subit une pression accrue exigeant rapidité et rentabilité. Ces exigences s'avèrent hélas souvent contradictoires avec la mission d'investigation qui incombe aux médias. Elles favorisent souvent une information homogénéisée, superficielle et consensuelle.

Médias Résultat global du pilier: 74 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité **81** /100	Ressources	100	75
	Indépendance	75	75
Gouvernance **83** /100	Transparence	75	75
	Obligation de rendre compte	100	100
	Intégrité	75	75
Rôle **58** /100	Investigation et communication des cas de pratiques de corruption	50	
	Information du public sur la corruption et ses impacts	50	
	Information du public en matière de gouvernance	75	

[1148] Ce texte a été écrit en français à l'origine.

STRUCTURE ET ORGANISATION

Depuis l'avènement de l'état fédéral, les médias en Belgique relèvent d'une matière communautaire et se trouvent régis par des organes et des législations spécifiques en Communauté française, en Communauté flamande et en Communauté germanophone. Si ces paysages médiatiques présentent des différences, ils partagent également des similarités. Chaque communauté dispose d'un média audiovisuel public qui diffuse des émissions dans sa langue et d'un certain nombre, limité, d'opérateurs privés actifs tant au niveau radiophonique que télévisuel.

Au niveau de la presse écrite - vu le lectorat potentiel limité - il existe de nombreux titres concentrés dans les mains de quelques groupes de presse qui se partagent un marché hautement concurrentiel. Le déclin des ventes augmente les pressions des revenus publicitaires et de la primeur de l'information sur les éditeurs de presse ainsi que sur les journalistes.

Le paysage médiatique belge est, comme dans les autres pays, également traversé par de profonds changements. Les évolutions technologiques accordent une place centrale à la diffusion de l'information sur Internet via les sites, les réseaux sociaux ou les blogs, et imposent ainsi aux journalistes d'adopter de nouvelles pratiques professionnelles. Le passage de la radio hertzienne à la radio numérique est en phase de préparation. Les médias à la demande se développent et questionnent l'application des législations existantes. Ces mutations importantes conditionnent le développement du secteur des médias écrits et audiovisuels en lui imposant de nouveaux défis. On constate notamment, depuis deux ans, une augmentation spectaculaire de la consommation des médias (écrits et audiovisuels) sur des terminaux portatifs (réseau 3G).

CAPACITÉ

Ressources (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles un environnement favorable à l'existence de medias indépendants et diversifiés ?

Note : 100

En Belgique, la liberté d'expression et de la presse est garantie (voir section « indépendance – cadre légal »). Il n'existe pas d'obligation de licence ou de déclaration pour la publication de presse écrite. Le Code pénal précise, en son article 299, qu'il est impératif de mentionner, sur tout écrit publié ou distribué, l'indication du nom et du domicile de l'auteur ou de l'imprimeur sous peine de sanction. Cette mesure ne restreint en rien la liberté de publier des informations.[1149].

[1149] VAN BESIEN, B., 2010, *Background information report. Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Belgium,* 23.

L'accès à la profession de journaliste est libre et, en vue de garantir la liberté d'expression, ne nécessite pas de diplôme spécifique.[1150] Toutefois, les emplois définitifs à temps plein dans les rédactions sont occupés presque exclusivement par des diplômés de l'enseignement supérieur (niveau universitaire).[1151]

Les médias sont organisés par les communautés qui, toutes, disposent d'un régulateur assurant le contrôle de l'application des lois et des règlements dans le secteur audiovisuel, ainsi que d'un organe privé d'autorégulation déontologique (« conseil de presse ») pour chaque communauté.

Il s'agit, pour les médias audiovisuels, du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) en Communauté française, du Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) en Communauté flamande et du Medienrat en Communauté germanophone. Ces organes sont chargés de contrôler le respect des obligations des éditeurs et des distributeurs de services ainsi que des opérateurs de réseaux. Ils traitent également les plaintes adressées par le public aux entreprises de médias audiovisuels.

Communauté française :

Le décret du 17 juillet 1997 du Parlement de la Communauté française a instauré, sous sa forme actuelle, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), autorité administrative indépendante chargée de la régulation de l'audiovisuel en Communauté française.[1152] L'un de ses organes constitutifs est le Collège d'autorisation et de contrôle (CAC) qui exerce la mission d'autoriser certains éditeurs de services[1153], ainsi qu'autoriser l'usage de certaines radiofréquences[1154]. Selon la nature des médias demandeurs – étant donné les contingences techniques de la diffusion - certains devront faire l'objet d'une autorisation (radio par voie hertzienne), tandis que d'autres devront simplement émettre une déclaration (services télévisuels, webradios). Les procédures et les critères d'octroi des autorisations et des déclarations sont précisés dans le décret du 1er décembre 2010 sur les services de médias audiovisuels.[1155] Les membres du CSA sont élus par le Parlement de la Communauté française selon une clé de répartition politique, au prorata de l'importance des groupes politiques au sein de ce parlement. Ils ne peuvent exercer aucun mandat politique à aucun

[1150] Pour plus de détails sur la profession de journaliste, voir section « intégrité (cadre légal) ».
[1151] Source récoltée par Transparency International Belgium: communication écrite par Jean-Jacques Jespers, professeur à l'École universitaire de journalisme de Bruxelles ULB, le 13 novembre 2011.
[1152] La compétence du CSA ne vaut que pour les services de médias audiovisuels dont l'éditeur responsable est établi en région de langue française ou en région de Bruxelles Capitale (si les activités de cet éditeur sont rattachées à la Communauté française). La principale chaîne de télévision de la Communauté française, RTL-TVI, prétend échapper à sa compétence en affirmant que sa société éditrice, CLT-UFA, est une société de droit luxembourgeois et que, par conséquent, elle ne ressortit qu'aux lois et directives grand-ducales.
http://www.csa.be/faqs/16#question_138 [consulté le 4 août 2011].
[1153] La RTBF et les télévisions locales ne sont pas concernées.
[1154] http://www.csa.be/organes/cac [consulté le 4 août 2011].
Les fréquences de radio constituent un bien public mis à disposition par les gouvernements des Communautés française, flamande et germanophone. Le CSA, VRM et Medienrat sont chargés de déterminer qui est autorisé à utiliser ces fréquences.
[1155] Décret du 1 décembre sur les services de Médias audiovisuels, M.B. 23 décembre 2010.

niveau. Les membres du CAC, quant à eux, ne peuvent pas davantage exercer de responsabilités directes au sein d'une entreprise de médias.

Ce décret délimite, dans ses articles 6 et 7, les compétences dévolues au CSA en matière de respect du pluralisme des médias. Le CSA veille au pluralisme de l'offre sur base de la définition prévue dans le décret, ainsi que des indicateurs suivants : pluralité des médias, médias indépendants et autonomes, diversité d'opinions, diversité d'idées. Le respect du pluralisme est garanti également par la procédure prévue dans l'article 7 du décret qui consiste à repérer, évaluer et prendre des mesures dans le cas où un éditeur de services autorisé ou un distributeur de services déclaré exerce une position significative, telle que définie par le décret.[1156]

Le paysage médiatique francophone dispose d'un média audiovisuel de service public, la RTBF, qui est réglé par le décret du 14 juillet 1997.[1157] Des restrictions sont précisées dans le décret quant au cumul de fonctions dans différentes entreprises de médias.[1158] Le contrat de gestion de la RTBF du 13 octobre 2006[1159] définit ses missions en tant que service public et ses relations avec la Communauté française pour la période de 2007-2011. Ce contrat de gestion stipule notamment que la RTBF a l'obligation, dans ses programmes d'information, d'éclairer les enjeux de société et de refléter le pluralisme de la Communauté.

Communauté flamande :

Le décret du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et la télévision concède au VRM la tâche de surveiller et de sanctionner les concentrations dans le secteur des médias en Communauté flamande. Il précise également les règles à suivre concernant le cumul des mandats. Le VRM décerne les licences de radiodiffusion, suivant les fréquences mises à disposition par le gouvernement flamand, et reçoit les déclarations qui concernent les services télévisuels.[1160]

[1156] Une présomption de position significative existe dans les situations suivantes : 1) si une personne physique ou morale détient plus de 24% du capital de deux éditeurs de services télévisuels (directement ou indirectement) ; 2) si une personne physique ou morale détient plus de 24% du capital de deux éditeurs de services sonores ; 3) si des éditeurs de services télévisuels, directement ou indirectement contrôlés par la même personne physique ou morale, détiennent 20% de l'audience totale ; 4) si des éditeurs de services sonores, directement ou indirectement contrôlés par la même personne physique ou morale, détiennent 20% de l'audience totale.
VAN BESIEN, B., 2010, *Background information report. Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Belgium*, 26.

[1157] Décret du 14 juillet 1997, M.B., 28 août 1997.

[1158] Le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF délimite, en son article 12, l'exercice du mandat d'administrateur. Le décret du 1er décembre 2010 sur les services de médias audiovisuels précise, en son article 73, que l'on ne peut cumuler une fonction d'administrateur d'une télévision locale avec une fonction de direction dans d'autres entreprises de presse pour éviter une situation de conflit d'intérêts.

[1159] Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant approbation du troisième contrat de gestion de la Radio-Télévision belge, M.B. 4 décembre 2006.

[1160] VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA, *Erkenningen en Vergunningen.* Disponible sur : http://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/veelgestelde-vragen/erkenningen-en-vergunningen.aspx [consulté le 4 août 2011].

La Communauté flamande dispose également d'un média de service public, la VRT, dont les missions sont précisées dans le contrat de gestion du 20 juillet 2006.[1161]

Communauté germanophone :

Les médias de la Communauté germanophone sont régis par le décret du 27 juin 2005 sur les services de médias audiovisuels et les représentations cinématographiques, ainsi que par le décret du 27 juin 1986 relatif au Centre belge pour la Radiodiffusion-Télévision de la Communauté germanophone[1162].

La Communauté germanophone dispose d'un organe de régulation appelé Medienrat et d'une chaîne publique : BRF.

Les possibilités légales, telles que visées par ce point de l'analyse, doivent cependant être lues corrélativement aux réalités financières des marchés des médias ; ce point est plus spécialement envisagé dans la question suivante.

Ressources (pratique)

Existe-t-il une diversité de medias indépendants offrant une variété de points de vue ?

Note : 75

Si les législations qui entourent les médias, tant au niveau fédéral que communautaire, sont solides[1163], et si des premiers efforts d'autorégulation sont à constater, les débats des États généraux de l'information pointent pourtant la nécessité de « *coordination des politiques menées aux différents niveaux de pouvoirs* », pour « *assurer un traitement transversal maximal des problématiques* »[1164] notamment liées aux ressources économiques, à la fiscalité, aux missions d'information et au numérique.

La spécificité des entreprises de médias en Belgique est que leurs activités se cantonnent uniquement à la vente de l'information et du divertissement, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, comme la France, où d'autres types de business sont développés par ces entreprises.[1165] Leur financement est assuré à la fois par leurs rentrées propres – pourvues pour une large part par la publicité – ainsi que par les aides existantes, variables en fonction du type de médias. Ces aides à la presse proviennent à la fois du gouvernement fédéral, ainsi que des gouvernements des communautés. Le gouvernement fédéral supporte

[1161] VRT/VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Beheersovereenkomst 2007-2011 tussen de VRT en de Vlaamse Gemeenshap*. Disponible sur: http://www.vrt.be/sites/default/files/attachments/Beheersovereenkomst_2007-2011_0.pdf [consulté le 4 août 2011].
[1162] Décret de 27 juin 1986, M.B. 5 août 1986.
[1163] Les normes concernent notamment divers aspects de la pratique journalistique : indépendance, recherche de la vérité, loyauté des méthodes, respect des droits des personnes, etc.
[1164] TOUSSAINT DESMOULINS, N., DOUTRELEPONT, C., et GREVISSE, B., 2011, *Acteurs, marchés et stratégies*, Rapport de l'atelier 1 des États généraux des médias d'information, 23.
[1165] Interview avec Z., Bruxelles, 18 août 2011 ; Interview avec Y., Bruxelles, 17 août 2011.

directement la presse écrite en y insérant des annonces publicitaires. Il la supporte indirectement en réduisant les frais postaux pour la distribution, en l'exemptant de TVA, en lui faisant bénéficier de tarifs réduits pour le transport par rail et les services de télécommunication.[1166]

Le décret du 31 mars 2004 régit les aides à la presse écrite francophone. L'attribution des aides de la Communauté française est soumise à diverses conditions telles que le nombre de journalistes salariés, le nombre de porteurs du titre de journaliste professionnel, la reconnaissance par l'éditeur d'une société de rédacteurs qui représente le capital intellectuel face aux actionnaires, etc. D'autres aides existent en Communauté française et sont considérées comme des aides indirectes visant à soutenir les éditeurs, les journalistes et la presse périodique. Du côté de la Communauté flamande, des protocoles sont établis entre le gouvernement flamand et le secteur de la presse. Le dernier protocole en vigueur (2008-2010) soutient essentiellement l'innovation, la diversification des supports et la préservation des savoirs et de l'expérience dans les éditions.

D'autres aides indirectes existent pour aider le secteur de la presse, notamment l'opération « Kranten in de klas » en Communauté flamande et « J'ouvre mon quotidien » en Communauté française, ainsi que des bourses visant à encourager un journalisme d'investigation[1167]. Pourtant, le contexte actuel de crise du secteur appelle à davantage de soutiens financiers afin de réaliser avec succès la transition numérique et d'assurer aux journalistes une amélioration de leurs conditions de travail mises à mal par les cadences et la polyvalence induites par les nouvelles technologies.[1168] L'accélération des cadences de production et l'exigence de polyvalence peut parfois orienter l'information vers l'immédiateté, la superficialité et l'absence de points de vue contradictoires. De plus, le respect de certains principes déontologiques se trouve souvent mis à mal par la cadence de travail imposée.[1169] Le journalisme d'investigation ne subsiste en Communauté française que grâce à un fonds public, géré par l'Association des journalistes professionnels et qui attribue des bourses sur la base de projets.

Le paysage médiatique belge est relativement large, même s'il est concentré dans les mains d'un nombre restreint de groupes de médias. L'évolution du paysage médiatique en presse écrite sur un siècle marque le passage d'une sensibilité partisane à l'adoption d'un ton plus neutre, en même temps que la diminution du nombre de titres.[1170]

L'ensemble des médias est hétérogène et informe le public sur les différentes tendances politiques affirmées par les grands partis.[1171] Certains membres de petites formations

[1166] BANNIER, S., 2010, Les aides publiques aux médias, au journalisme et à l'information en Belgique, http://www.etatdelinfo.qc.ca/sites/etatdelinfo.qc.ca/files/attaches/aides_publiques_5_pays.pdf [consulté le 24 février 2011].
[1167] Ces subventions seront détaillées dans la section « Investigation et communication des cas de pratiques de corruption ».
[1168] TOUSSAINT DESMOULINS, N., DOUTRELEPONT, C., et GREVISSE, B., 2011, 8.
[1169] Source récoltée par Transparency International Belgium: communication écrite par Jean-Jacques Jespers, professeur à l'École universitaire de journalisme de Bruxelles ULB, le 13 novembre 2011.
[1170] Interview avec Y., Bruxelles, 17 août 2011.
[1171] Interview avec Z., Bruxelles, 18 août 2011.

politiques radicales se plaignent de leur faible visibilité dans les médias.[1172] Leur accès passe surtout par les médias locaux, mais ils continuent alors à se heurter à la règle de proportionnalité entre le temps d'antenne et le résultat des dernières élections. Ceci peut créer un système cyclo-dynamique, objet de critiques : le faible résultat électoral engendre un accès limité aux médias, ce qui peut conduire à une réduction de l'exposition médiatique et ainsi de suite. Toutefois, ce système n'a pas empêché l'émergence forte de certains partis, comme détaillé dans le pilier consacré aux partis politiques.

Agence de presse

L'agence Belga est la seule agence de presse belge. Elle reprend les services de plusieurs agences internationales et assure la couverture en texte (néerlandais et français) et en photos de l'actualité nationale et régionale. Son monopole relatif est battu en brèche par les rédactions régionales des grands médias nationaux. Les éditeurs de presse imprimée et audiovisuels sont les actionnaires principaux de l'agence, en même temps que ses principaux clients. La crise de la presse a obligé l'agence à diversifier ses services et à développer sa politique de marketing. Sa politique rédactionnelle vise à l'objectivité la plus irréprochable, ce qui l'amène parfois à s'autocensurer lorsque le sujet est délicat.[1173]

Presse quotidienne

L'offre de presse en Belgique est relativement large. À titre d'exemple, l'offre de presse francophone belge est, pour un lectorat quantitativement quasi similaire, plus étoffée que celle du Nord de la France. Le marché est d'ailleurs décrit par certains spécialistes comme saturé, ce qui débouche sur une situation de concurrence accrue dont tous les protagonistes, au premier des rangs desquels les journalistes, subissent les conséquences au quotidien.[1174]

Trois grands groupes de presse existent en Belgique francophone : Rossel, Les Éditions de l'Avenir et IPM. Deux de ces groupes disposent d'un actionnariat familial – IPM est la possession de la famille Le Hodey et Rossel est la possession du holding Rossel-Hurbain – tandis que les Éditions de l'Avenir appartiennent au holding Corelio.[1175]

Ensemble, ces trois groupes publient sept titres ou groupes de titres d'information quotidienne francophone[1176] tenant à la fois d'une presse qualifiée de qualité[1177], d'une presse régionale[1178], d'une presse populaire[1179], d'une presse économique[1180] et d'une presse gratuite[1181].

[1172] Interview avec Y., Bruxelles, 17 août 2011. Voir également le pilier sur les partis politiques.
[1173] Source récoltée par Transparency International Belgium: communication écrite par Jean-Jacques Jespers, professeur à l'École universitaire de journalisme de Bruxelles ULB, le 13 novembre 2011.
[1174] Interview avec Z., Bruxelles, 18 août 2011.
[1175] ANTOINE, F., HEINDERYCKX, F., 2011, *État des lieux des médias d'information en Belgique francophone*, 10.
[1176] Certains de ces titres sont déclinés régionalement.
[1177] Le Soir et La Libre Belgique.
[1178] Titres de Sud Presse et de Vers l'Avenir.
[1179] La Dernière Heure / Les Sports.

Les groupes Corelio, De Persgroep et Concentra sont les trois entreprises de presse éditant les huit principaux titres d'information quotidiens néerlandophones : deux titres de qualité[1182], deux titres régionaux[1183], deux titres populaires[1184], un titre économique[1185], un titre gratuit[1186].

Il existe un titre de presse belge de langue allemande, Grenz-Echo, qui touche un public de 75.000 lecteurs potentiels.

Le marché de la presse quotidienne belge connaît une crise importante, notamment due à l'émergence de la presse sur Internet et au succès des journaux gratuits (particulièrement important du côté francophone).[1187] Les ventes des titres francophones connaissent une baisse importante, tandis que les ventes des titres néerlandophones restent stables.[1188]

Presse périodique

Les titres de presse périodique sont également concentrés dans les mains d'un petit nombre d'entreprises que sont Roularta, Sanoma, Éditions Ciné Revue et De Persgroep. Il n'y a, dans chaque communauté, qu'un seul titre qui mérite d'être considéré comme un « news magazine » : Knack du côté flamand et Le Vif-L'Express du côté francophone. Ces deux titres sont édités par Roularta. Les autres grands titres de la presse hebdomadaire ou mensuelle sont des magazines « people », de télévision, économiques ou féminins, offrant peu ou pas d'information générale et financés principalement par la publicité.

Médias audiovisuels

Comme pour la presse écrite, les médias audiovisuels disposent de nombreuses chaînes et fréquences mais n'échappent pas à la concentration. Chaque communauté linguistique dispose de son propre média audiovisuel de service public : la RTBF pour la Communauté française, la VRT pour la Communauté flamande, la BRF pour la Communauté germanophone. Chacun de ces groupes diffuse sur plusieurs chaînes, et dispose également de plusieurs fréquences radio.

[1180] L'Echo
[1181] Metro.
[1182] De Standaard, De Morgen.
[1183] Gazet van Antwerpen, Het Belang van Limburg.
[1184] Het Laatste Nieuws/De Nieuwe Gazet, Het Nieuwsblad/De Gentenaar.
[1185] De Tijd.
[1186] Metro.
[1187] Interview avec Y., Bruxelles, 17 août 2011.
[1188] VAN BESIEN, B., 2010, *Background information report. Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Belgium,* 13.

En plus de ces chaînes publiques existent de nombreuses chaînes et radios privées ainsi que des télévisions locales de service public, tant en Communauté française qu'en Communauté flamande.[1189]

Internet

Le paysage médiatique belge subit de grandes mutations liées au développement de nouvelles technologies sur Internet. Chaînes de web TV et radios sur Internet se développent et côtoient les sites web créés par les médias traditionnels de presse écrite et audiovisuelle.[1190] Les blogs et réseaux sociaux se profilent également comme des canaux d'information pouvant être utilisés comme tels par les journalistes diplômés, mais aussi par tout citoyen souhaitant s'adonner à cette activité.

Plus largement, cette situation pose la question de la formation des journalistes. S'il existe des filières de journalisme et de communication dans les universités et hautes écoles en Belgique, la profession n'est pas protégée par un statut particulier. Dès lors, tout citoyen peut se dire « journaliste », qu'il soit en possession d'un diplôme ou pas.[1191] Et cette situation est plus évidente encore sur les médias en ligne. Cela pose parfois un problème car, si la déontologie professionnelle est enseignée dans les filières de journalisme, le mécanisme de formation par les pairs en interne ne fonctionne plus toujours, surtout dans le contexte ambiant de pression à la rentabilité et la rapidité. Les praticiens du métier de journalisme qui ne viennent pas d'une filière dédiée sont donc souvent livrés à eux-mêmes pour ce qui est de l'acquisition (ou non) de normes déontologiques professionnelles.

[1189] En Communauté française, les principales chaînes privées sont RTL-TVI, Club-RTL, Plug-RTL (trois filiales du groupe européen de médias Bertelsmann), AB3 et AB4 (filiales du groupe français ABGroupe). En Communauté flamande, les principales chaînes privées sont VTM, VT4, 2BE, VijfTV, Vitaya. Il convient de noter qu'en Communauté française, les chaines françaises TF1, France2 et France3 totalisent 26,3% des parts de marché ; tandis qu'en Communauté flamande, les chaînes néerlandaises ne totalisent que 3,8% des parts de marché.
En ce qui concerne la radio, les principales radios en Communauté française sont celles du groupe commercial RTL-Bertelsmann puis du service public RTBF.be, suivies par celles du groupe français NRJ. En Communauté flamande, les radios de la VRT et du groupe privé VMMa dominent le marché. De nombreuses radios indépendantes, locales, régionales et communautaires existent tant en Communauté française qu'en Communauté flamande.
VAN BESIEN, B., 2010, *Background information report. Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Belgium,* 15-17.

[1190] Le mélange des métiers traditionnels, induit par la technologie Internet, rend difficile la différentiation entre un média de presse écrite qui publie des vidéos sur son site et un média audiovisuel qui alimente également son site de fragments d'émissions filmées. Cette incertitude du marché et des catégorisations se traduit actuellement en un conflit devant les tribunaux entre les journaux de presse écrite francophone et le média de service public RTBF. En effet, la presse écrite – qui traverse une crise profonde – accuse la RTBF de concurrence déloyale arguant qu'elle fait de la presse écrite en ligne, qu'elle bénéficie de subventions publiques et qu'elle risque d'attirer d'avantage de revenus publicitaires. Aucune intervention du politique n'a eu lieu pour calmer le conflit ; la tentative de médiation de la Communauté française à échoué. On attend actuellement un jugement sur le fond. Ces tensions entre presse écrite et média de service public existent également du côté néerlandophone, mais ne se sont pas encore traduites par des actions en justice;
Interview avec Y., Bruxelles, 17 août 2011.

[1191] Voir section « intégrité (cadre légal) ».

L'émergence du contenu généré par l'usager (user generated content) sur le Web 2.0. pose par ailleurs le problème de la crédibilité de l'information, dans la mesure où celle-ci n'est ni vérifiée ni recoupée par des journalistes de profession, ce qui ouvre la porte aux rumeurs. En outre, même sur les sites professionnels, l'impératif de rapidité entraîne parfois la mise en ligne immédiate de contenus non vérifiés, lesquels seront éventuellement retirés ou corrigés par la suite.

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles un fonctionnement des médias libre d'interférences externes injustifiées ?

Note : 75

Il n'existe pas de Code de la presse en Belgique. Un ensemble de règles, relevant tant de la Constitution que du Code civil, du Code pénal, du Code judiciaire et du Code d'instruction criminelle, peuvent s'appliquer aux activités des médias dont seules les principales seront ici développées.[1192]

La Constitution garantit en son article 19 la liberté de manifester ses opinions ; ainsi que la liberté de la presse et l'interdiction de la censure en son article 25. L'article 25 de la Constitution « *définit une liberté de principe, subjective et théoriquement absolue* » qui n'établit pas de distinction « *selon la nature, l'ampleur, la présentation ou le mode de publication opéré par la presse* ».[1193] Pourtant, selon une jurisprudence ancienne de la Cour de cassation, la liberté de presse ne s'appliquerait qu'à la presse écrite, selon l'article 25 de la Constitution. Un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 29 mars 2011 a toutefois contredit cette jurisprudence, la considérant comme contraire aux articles 6 §1 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une révision de l'article 25 est obligatoire afin d'étendre sa portée aux autres formes de médias pour se conformer à la décision de la Cour de Strasbourg.[1194] Cet arrêt peut cependant déjà être invoqué devant les tribunaux en cas de litige.

L'article 25 prévoit également un principe de responsabilité subsidiaire en cas de poursuites : la responsabilité est portée en premier lieu sur l'auteur dans le cas où il est connu et résident en Belgique ; en deuxième lieu sur l'éditeur, ensuite, l'imprimeur, et enfin le distributeur. Ce mécanisme légal fut établi en guise de prévention contre la censure de la part des éditeurs, imprimeurs, et distributeurs.[1195]

L'article 150 de la Constitution soumet les délits de presse – à l'exception des délits de presse inspirés par le racisme et la xénophobie[1196] – à l'appréciation du jury populaire de la

[1192] HOEBEKE, S., MOUFFE, B., 2000, *Le droit de la presse*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant.
[1193] *Ibid.,* 65.
[1194] VAN BESIEN, B., 2010, *Background information report. Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Belgium,* 32.
[1195] *Ibid.*, 22.
[1196] Qui sont de la compétence du tribunal correctionnel.

cour d'assises, ce qui témoigne des garanties particulières que le constituant a voulu apporter à la liberté de presse.

Si la Constitution consacre la liberté d'expression et la liberté de la presse, celles-ci ne sont cependant pas sans limite.

Les lois antiracisme du 30 juillet 1981, anti-discrimination du 10 mai 1997 et la loi contre le négationnisme du 23 mars 1995 incarnent ces limites. Il en va de même pour le Code pénal qui réprime la diffamation et la calomnie punissables en vertu des articles 443 et suivants du Code pénal.

Différentes législations communautaires précisées dans la section « ressources (cadre légal) » mettent en place des règles visant à partiellement réguler le contenu des médias afin de promouvoir la culture de la communauté et de garantir un certain temps d'antenne à diverses tendances religieuses et philosophiques. Par exemple, pour garantir l'indépendance des médias, le décret du 1e décembre 2010 de la Communauté française[1197] précise que les éditeurs de services de radio et télévision doivent être indépendants de tout gouvernement, de tout parti politique et de toute organisation représentative des employeurs ou des travailleurs. La législation n'aborde cependant pas les liens qui pourraient rattacher des médias à des entreprises privées ou financières extérieures au secteur des médias, ni la question de la subordination des politiques rédactionnelles aux intérêts financiers des actionnaires.

Enfin, la loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistiques[1198] protège toute personne exerçant une activité d'information, de mesures d'investigation pouvant briser le secret des sources. Cette loi est considérée comme la plus protectrice en la matière au sein des États membres du Conseil de l'Europe.[1199]

Indépendance (pratique)

Les médias sont-ils effectivement indépendants des autres pouvoirs ?

Note : 75

La liberté d'expression et la liberté de presse sont garanties en Belgique (voir sections « ressources (cadre légal) » et « indépendance (cadre légal) », mais l'autocensure – comportement personnel, discret et, par conséquent, impossible à évaluer objectivement – existe et peut agir à deux niveaux, selon les experts consultés. D'une part, elle peut amener certains journalistes, ne souhaitant pas déranger un bord politique, une source d'information ou de financement, à se garder de traiter des sujets sensibles. D'autre part, elle peut résulter

[1197] Décret du 1 décembre modifiant le décret cordonnée du 26 mars 1999 sur les services de Médias audiovisuels, M.B. 23 décembre 2010.
[1198] Loi de 7 avril 2005 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité, M.B. 27 avril 2005.
[1199] Source récoltée par Transparency International Belgium: communication écrite par Jean-Jacques Jespers, professeur à l'École universitaire de journalisme de Bruxelles ULB, le 13 novembre 2011.

des exigences économiques de vente qui pèsent sur les médias, dans la mesure où les journalistes ne traiteraient plus que des informations « vendables ».[1200]

Si l'on s'intéresse à l'influence des autorités belges dans les médias, il est nécessaire de mentionner d'abord les subsides directs et indirects qui leur sont octroyés, dont certains sont soumis à des conditions – par exemple sur l'organisation des rédactions – mais qui sont généralement considérées comme positives par les organisations de journalistes[1201] et ne portent pas sur le contenu de l'information.

L'influence des autorités se marque particulièrement dans le secteur des médias audiovisuels. Pour des raisons techniques, ce sont les régulateurs des médias de chaque communauté (CSA, VRM, Medienrat) qui attribuent, sur dossier, les licences de radiodiffusion par fréquences hertziennes[1202]. Les radios peuvent introduire une demande seulement après la publication d'un avis au Moniteur Belge. Au niveau du CSA[1203], l'organe investi de la prise de décision en matière de l'octroi des licences est le Collège d'autorisation et de contrôle (CAC), composé de dix personnes à la proportionnelle des partis représentés au Parlement de la Communauté française. Au moment de la création du plan de fréquence de la Communauté française en 2008, les radios postulantes ont réalisé un lobbying intensif auprès des partis politiques qui, selon leurs pratiques, ont plus ou moins relayé ces pressions sur leur membre au CSA.[1204] Du côté du VRM, le conseil d'administration et son président sont nommés par le gouvernement flamand. Ces personnes ne siègent pas dans l'organe chargé d'accorder les fréquences radios.

L'élaboration des plans de fréquences de chaque communauté soulève chaque fois nombre de conflits épineux. Tout d'abord, des contraintes techniques s'imposent au niveau de la diffusion hertzienne et font que les ondes ont peu tendance à respecter la frontière linguistique. Chaque communauté souhaite protéger les radios de son territoire et veille particulièrement à la bonne transmission de celles-ci. Ensuite, l'offre étant limitée, certaines radios se voient refuser l'octroi d'une licence et décident de porter un recours devant le Conseil d'État ; recours qui peut prendre des années avant d'être traité. Finalement, dans la pratique, les radios reconnues tant par la Communauté française que par la Communauté flamande peuvent être plus ou moins bien captées dans la zone identifiée malgré le fait que, sur le plan du droit, certaines attributions ou certains refus de licences restent conflictuels[1205].

Des interactions entre médias et politique existent également du côté des médias de service public, ce qui amène à une situation qui peut être qualifiée de « pluralisme interne ».[1206] Du côté de la Communauté française, le conseil d'administration de la RTBF est composé, de

[1200] Interview avec Z., Bruxelles, 18 août 2011.
[1201] Pour le détail de ces subsides, voir la section « ressources (pratique) ».
[1202] De nombreuses transformations vont se produire dans un futur proche, puisque la radio analogique va progressivement passer à une diffusion numérique.
[1203] Le Bureau du CSA est composé du président et de trois vice-présidents, désignés par le gouvernement. Leur mandat est d'une durée de cinq ans, renouvelable. À côté du Bureau, le CSA compte un collège d'avis et un collège d'autorisation et de contrôle.
[1204] Interview avec Y., Bruxelles, 17 août 2011.
[1205] Interview avec Y., Bruxelles, 17 août 2011.
[1206] VAN BESIEN, B., 2010, *Background information report. Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Belgium,* 27.

manière proportionnelle, de représentants des partis siégeant au Parlement de la Communauté française. En Communauté flamande, le conseil d'administration de la VRT est nommé par le gouvernement flamand, de façon à assurer une représentativité proportionnelle des forces politiques représentées au Parlement flamand. En Communauté germanophone, le conseil d'administration de la BRF est composé, de manière proportionnelle, de représentants des partis du Parlement de la Communauté germanophone.[1207] En général, les conseils d'administration des médias publics exercent un contrôle tatillon sur la répartition des mandats de direction et des temps d'antenne entre les tendances politiques représentées en leur sein.[1208] Il convient cependant de distinguer conseils d'administration et directions des chaînes susmentionnées. Ces dernières assurent la gestion de ces entreprises publiques au quotidien et semblent disposer d'une latitude réelle dans l'exercice de cette mission, à tout le moins pour la partie néerlandophone du pays et selon un expert consulté. Du côté francophone, les partis ont aujourd'hui moins d'influence qu'ils n'en ont eue sur la gestion quotidienne de la RTBF, mais ils gardent un œil jaloux sur les désignations de responsables rédactionnels ou autres. La direction actuelle a imprimé à la radiotélévision publique, tant du côté francophone que du côté néerlandophone, une stratégie d'inscription dans le marché, basée sur la recherche de l'audience maximale.[1209] En outre, des règles de programmation viennent canaliser les possibles influences politiques sur les contenus diffusés.[1210] Il y a lieu de ne pas non plus négliger, comme mentionné précédemment, et au-delà de la dimension politique, le rôle du marché et de l'audimat.

En matière de presse écrite, les pressions politiques directes semblent relativement rares, mais il existe, comme pour d'autres domaines, des formes plus subtiles d'interférences qui peuvent mettre les journalistes dans des situations délicates sur le plan de la déontologie et de l'indépendance. Les déplacements officiels à l'étranger forment un exemple choisi de ces situations délicates.[1211] C'est le cas, par exemple, lorsqu'un ministre est en déplacement et

---

[1207] *Ibid.,* 28.

[1208] Source récoltée par Transparency International Belgium: communication écrite par Jean-Jacques Jespers, professeur à l'École universitaire de journalisme de Bruxelles ULB, le 13 novembre 2011.

[1209] *Ibid*.

[1210] Pour plus de détails sur ces dispositions légales, voir sections « ressources (loi) et « indépendance (cadre légal) ».
Un problème concret s'est posé en mai 2010, en période électorale, alors que la RTBF et la VRT souhaitaient s'associer pour organiser un débat réunissant les partis francophones et néerlandophones. Le Vlaams Belang (parti d'extrême droite) devait participer au débat. Or, un « cordon sanitaire médiatique » pèse sur la chaîne publique RTBF depuis 1991 et interdit l'accès à l'antenne aux partis d'extrême droite, ce qui n'est pas le cas de la chaîne publique flamande VRT. Le conseil d'administration de la RTBF, représentant les différents partis politiques francophones, n'a pas autorisé, dans un premier temps, la rédaction du service public à prendre part à ce débat. Suite à un avis favorable de ses services juridiques, le conseil d'administration de la RTBF a envisagé, dans un deuxième temps, la tenue du débat sous réserve que les 4 partis démocratiques francophones y participent. Le Mouvement Réformateur a refusé d'y être présent, et le projet d'un débat commun a pris fin. Reporters sans frontières a fermement condamné cette décision; Interview avec Z., Bruxelles, le 18 août 2011 ;
http://fr.rsf.org/belgique-annulation-d-un-debat-politique-31-05-2010,37623.html ;
http://www.lalibre.be/actu/crise-politique/article/585341/pas-de-debat-commun-rtbf-vrt-mais-un-debat-national-a-la-vrt.html [Consulté le 4 août 2011].

[1211] Interview avec Z., Bruxelles, 18 août 2011.

qu'il souhaite une couverture médiatique de l'évènement. N'ayant pas d'obligation formelle à convier tous les médias, va-t-il choisir son accompagnateur en fonction de la technique de diffusion la plus adaptée (presse écrite, vidéo,…) ? Va-t-il choisir la production journalistique qui serait la moins critique par rapport à son travail ? Si tous les frais de déplacement du journaliste sont couverts par l'invitant, qu'en est-il de son indépendance ? Certaines ONG offrent également des voyages à des équipes de télévision, afin de faire connaître leurs réalisations dans les pays du sud et d'attirer des donateurs. Là où la déontologie dans son acception la plus stricte recommanderait au média de payer lui-même les frais du déplacement, la situation économique de nombreux médias incline leurs rédactions en chef à accepter ces invitations, qui sont parfois la seule façon d'obtenir un déplacement à l'étranger pour un journaliste, notamment dans la presse régionale. Il est difficile dès lors pour les journalistes de tenir un langage critique, même si un déplacement ministériel n'est, en dernière analyse, pas payé par le ministre mais bien par le contribuable, c'est-à-dire par le téléspectateur ou le lecteur.[1212]

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur visent-elles à assurer la transparence du fonctionnement des medias ?

Note : 75

Comme les autres entreprises belges, les entreprises de presse sont soumises aux règles générales de transparence décrites dans le pilier « entreprises », sections « transparence (cadre légal) » et « transparence (pratique) ».

Communauté française[1213]

L'article 6 du décret du 1er décembre 2010 sur les services de médias audiovisuels impose aux éditeurs et distributeurs de services, ainsi qu'aux opérateurs de réseaux de transmettre au CAC[1214] du CSA, au moment de leur autorisation ou du contrôle annuel, des données relatives à leur actionnariat, leurs participations et leur liste de fournisseurs.[1215]

De plus, l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 3 décembre 2004 relatif à la transparence des éditeurs de services de radiodiffusion[1216] impose aux éditeurs de services (radios et télévisions) de rendre public, sur leur site Internet ou celui du CSA, une série d'informations sur les services édités, l'actionnariat, le conseil d'administration, les comptes annuels, et ce, dans le but de permettre « *au public de se faire une opinion sur la valeur à accorder aux informations et opinions diffusées dans les programmes de radio ou*

[1212] *Ibid*.
[1213] CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL, *Pluralisme et transparence des médias*. Disponible sur le lien suivant : http://www.csa.be/faqs/12 [Consulté le 4 août 2011].
[1214] Collège d'Autorisation et de Contrôle.
[1215] CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL*, op. cit*.
[1216] M.B. 10 mars 2005.

de télévision »[1217]. Le CSA, lors du contrôle annuel qu'il exerce sur les services de médias audiovisuels[1218], s'assure que ces dispositions sont respectées.

Par contre, il n'existe pas de règle spécifique pour la presse écrite concernant la transparence sur le capital, la propriété et l'actionnariat, ni concernant la protection du pluralisme.[1219]

Le décret du 31 mars 2004 relatif aux aides attribuées à la presse quotidienne écrite francophone[1220] limite l'attribution des aides aux seules rédactions disposant d'une société de journalistes[1221]. Le décret du 1er décembre 2010 sur les services de médias audiovisuels impose également aux éditeurs de services de disposer d'une société de journalistes. Des régulations internes aux médias (chartes, statuts, conventions éditoriales) existent, mais il ne semble pas y avoir d'études sur le sujet. Le décret du 17 juillet 1987 impose aux médias audiovisuels autorisés par le CSA, s'ils émettent des programmes d'information, de rédiger et de publier un règlement déontologique interne. Quant à la RTBF, elle a édicté un Règlement d'ordre intérieur et de déontologie du personnel qui est le plus complet en Belgique.

Communauté flamande

Le décret du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision impose au VRM de réguler la concentration dans les médias.

En Communauté flamande, il n'existe aucune obligation légale pour les médias de disposer d'une société de journalistes[1222]. L'autorégulation est de mise dans ce domaine. À noter qu'à la VRT, il existe un conseil de rédaction.

Transparence (pratique)

Le fonctionnement des medias est-il effectivement transparent ?

Note : 75

Comme pour d'autres entreprises, des données d'identification, ainsi que des données relatives à la comptabilité des entreprises de presse sont disponibles sur le site de la Banque

[1217] CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL*, op. cit*.
[1218] Sur base des rapports transmis annuellement par les distributeurs et les compléments d'information éventuellement demandés par le CSA.
[1219] VAN BESIEN, B., 2010, *Background information report. Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Belgium*, 26.
[1220] Décret du 31 mars 2004, M.B. 13 mai 2004.
[1221] Sénat Français, Etude de législation comparée n°205 : les sociétés de journalistes dans la presse écrite, février 2010.
[1222] *Ibid.*

Carrefour des Entreprises, dans le Moniteur Belge et sur le site de la Banque Nationale de Belgique[1223].

Le CSA consacre une partie de son site Internet à l'offre de médias et au pluralisme. Il est généralement possible d'y consulter les participations (minoritaires) des groupes de médias, leur actionnariat, leurs administrateurs, leurs parts de marché[1224], et ce, tant pour les groupes établis en Communauté française que pour ceux établis en Communauté flamande.

Le VRM établit chaque année un rapport descriptif intitulé « Mediaconcentratie in Vlaanderen », disponible sur son site Internet, qui reprend des données sur l'actionnariat, la structure, l'audimat et les données financières des groupes de médias établis en Communauté flamande.

De nombreux médias en Communauté française disposent d'une société de journalistes, alors qu'en Communauté flamande leur existence semble plus limitée.[1225] Selon l'Association des journalistes professionnels (AJP), la consultation des sociétés de journalistes sur la gestion rédactionnelle prévue par des décrets[1226] est défaillante dans la pratique. Sur le terrain, les SDJ ne sont pas devenues les interlocutrices obligées des entreprises de médias: lorsqu'elles ne sont pas tout simplement ignorées par les directions, leur influence dépend encore trop souvent du rapport de force qu'elles réussissent à installer.[1227]

Les rédactions disposent généralement de règles destinées à leur régulation interne. Des organisations professionnelles existent également du côté francophone, néerlandophone et germanophone. Ces organisations regroupent les journalistes[1228] et les éditeurs de presse quotidienne[1229] et périodique[1230].

Obligation de rendre compte (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les médias répondent de leurs actes ?

Note : 100

La responsabilité des médias belges vis-à-vis de leurs activités est principalement engagée sur le plan du droit de réponse, du respect de la déontologie, de la régulation de la diffusion et du respect d'une éthique publicitaire.

[1223] Pour plus de détails sur les obligations comptables des entreprises, voir pilier 13 « entreprises », sections « transparence (cadre légal) » et « transparence (pratique) ».
[1224] Voir site web du CSA : http://www.csa.be/pluralisme/index [consulté le 4 août 2011].
[1225] http://www.ajp.be/telechargements/dossierSDR2008.pdf [consulté le 4 août 2011].
[1226] Décrets cités dans la section « transparence (cadre légal) ».
[1227] http://www.ajp.be/egmi/content/4-pistes-d%E2%80%99actions-ajp [consulté le 4 août 2011].
[1228] Association des Journalistes Professionnels, Vlaamse Vereniging van Beroepsjournalisten, Association des Journalistes de la Presse Périodique et Vereniging van de Journalisten van de Periodieke Pers.
[1229] Journaux Francophones Belges et Vlaamse Dagbladpers.
[1230] The Press et Union de la Presse Périodique/Unie van de Periodieke Pers.

En ce qui concerne le droit de réponse, la loi du 23 juin 1961[1231] le garantit à toute personne physique ou morale citée ou implicitement désignée dans la presse écrite ou audiovisuelle.[1232] Le droit de réponse pour la presse audiovisuelle comporte des dispositions plus limitées que celui qui s'applique pour la presse écrite. Le plaignant doit justifier un intérêt personnel à rectifier une information erronée ou portant atteinte à son honneur. Le droit de réponse est gratuit. Le refus de l'appliquer peut conduire à des sanctions pénales.

Sur le plan de la déontologie, chaque communauté dispose d'une instance qui veille au respect de la déontologie dans les médias. Pour les médias francophones et germanophones, le Conseil de déontologie journalistique (CDJ), fondé par l'Association des journalistes professionnels (AJP), l'Association des journalistes de la presse périodique (AJPP) et les éditeurs francophones et germanophone ainsi que leurs associations, assure depuis décembre 2009 des missions d'information, d'actualisation de la problématique de la déontologie et de médiation entre médias et particuliers.[1233] Il est financé à 50% par une dotation de la Communauté française octroyée à l'Association des journalistes professionnels, et à 50% par des cotisations des éditeurs et associations d'éditeurs. Le CDJ, composé à parts égales de représentants des journalistes, des éditeurs et de représentants de la "société civile", reçoit et traite les plaintes concernant la déontologie de tous les médias francophones et germanophones de Belgique.

Pour les médias néerlandophones, le Raad voor de Journalistiek (RVDJ) a été créé en 2002 par la Vlaamse Vereniging van Journalisten (VVJ), la Vereniging van Journalisten van de Periodieke Pers (VJPP) et des membres des directions de plusieurs médias néerlandophones. Il est financé moitié par la Communauté flamande (via la VVJ), moitié par les éditeurs et maisons de presse. Dans cet organe paritaire d'autorégulation déontologique compétent pour tous les médias flamands, siègent des représentants des journalistes, des éditeurs et de la « société civile ». Ce « conseil de presse » flamand n'a toutefois pas la même origine que le CDJ car sa création ne procède pas d'un décret. Il mène une réflexion dynamique sur les questions de déontologie et gère les plaintes qui lui sont adressées sur cette matière par les particuliers. Le RVDJ a élaboré, en 2010, un code déontologique qui a pour objectif de servir de référence pour les médias.[1234]

Sur le plan de la régulation de la diffusion, chaque communauté dispose d'un organe qui veille sur celle-ci. Au niveau de la Communauté française, cette fonction est exercée par le CSA qui est composée de deux collèges : le « collège d'avis » chargé d'émettre des avis sur toute problématique relative au secteur audiovisuel et le « collège d'autorisation et de contrôle » qui attribue les autorisations d'émission aux radios privées, veille au respect des

[1231] Loi de 23 juin 1961 relative au droit de réponse, M.B. 8 juillet 1961.
[1232] La presse en ligne n'est pas concernée par la loi sur le droit de réponse. Il semble que, pour ce domaine, l'autorégulation ou l'intervention des conseils de déontologie journalistique prime.
[1233] Décret réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique, M.B. 10 septembre 2009.
[1234] Ce code est disponible sur le lien suivant :
http://www.rvdj.be/sites/default/files/pdf/code2010.pdf [consulté le 4 août 2011].

obligations des éditeurs de services, distributeurs de services et opérateurs de réseaux et qui sanctionne les manquements à ces obligations[1235].

Au niveau de la Communauté flamande, le VRM dispose d'une « Algemene kamer » chargée, notamment, de faire respecter les dispositions légales, d'examiner les plaintes et d'attribuer les licences d'émission. Le VRM a également mis en place la « Kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen » qui veille à protéger les mineurs de tout contenu qui pourrait nuire à leur développement physique, mental ou moral ou inciter à la haine.

Les missions du Medienrat, l'organe de régulation de la Communauté germanophone, sont sensiblement les mêmes que celles des organes francophone et néerlandophone.

Au niveau fédéral, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) est l'organisme officiel chargé de faire respecter le cadre réglementaire dans ces domaines, de laisser la concurrence se développer, de veiller à la préservation des missions de service public, de veiller aux intérêts des consommateurs et de régler les aspects techniques et le partage des réseaux.[1236]

Sur le plan de l'éthique publicitaire, un organe bicommunautaire d'autorégulation a été mis en place par les annonceurs, les agences et les autres professionnels : le Jury d'éthique publicitaire (JEP), instance privée qui donne des avis sur les publicités sur la base de plaintes. Dans ce Jury siègent des professionnels et des représentants d'une association de consommateurs. Ses avis ne sont pas obligatoires, mais sont généralement suivis. Les critiques du système relèvent notamment que le JEP intervient souvent trop tard, lorsque la campagne contestée a déjà pris fin.[1237]

[1235] http://www.csa.be/pages/show/1 [consulté le 4 août 2011].
Il convient de noter que le groupe RTL, dont les chaînes de télévision visent principalement, voire exclusivement, le public de la communauté française, se considère comme établi au Grand Duché de Luxembourg et relevant de la compétence des autorités luxembourgeoises, alors qu'il reconnaissait antérieurement relever du contrôle du CSA et que les émissions sont produites dans les bureaux de RTL à Bruxelles. En effet, la législation luxembourgeoise est beaucoup moins contraignante en matière de publicité, de protection des mineurs et de contribution à la production audiovisuelle locale. Les démarches du CSA pour remédier à cette situation n'ont pas abouti, mais il semble que les politiques manquent de volonté pour imposer la légitimité de ce contrôle à la chaîne privée. Pour leurs radios – vu la contrainte technique de diffusion - RTL a dû se soumettre à l'autorité du CSA qui règle l'attribution des fréquences FM; Interview avec Y., Bruxelles, le 17 août 2011.
[1236] http://www.ibpt.be/fr/21/ShowContent/434/Pr%C3%A9sentation_g%C3%A9n%C3%A9rale_/Pr%C3%A9sentation_g%C3%A9n%C3%A9rale.aspx [consulté le 4 août 2011].
[1237] Source récoltée par Transparency International Belgium: communication écrite par Jean-Jacques Jespers, professeur à l'École universitaire de journalisme de Bruxelles ULB, 13 novembre 2011.

Obligation de rendre compte (pratique)

Les medias répondent-ils effectivement de leurs actes ?

Note : 75

Le CDJ et le RVDJ publient chaque année sur leur site un rapport d'activité qui rend compte de leurs actions et de leurs décisions en matière de traitement des plaintes ainsi que des avancées de leurs recherches sur l'adaptation du concept de déontologie et de ses règles au regard des nouvelles pratiques journalistiques.

Ces instances incarnent une autorité morale. Elles ne disposent pas d'un pouvoir de sanction mais, par la publicité qu'elles font de leurs avis, elles exercent une pression pour améliorer globalement la pratique des médias.[1238] De l'avis des secrétaires généraux du CDJ et du RVDJ, qui exercent également la fonction de médiateur, le simple fait de l'existence d'organes d'autorégulation suscite au sein des rédactions un intérêt pour les questions de déontologie et une prise de conscience de certaines dérives.

Le CSA et le VRM publient également sur leurs sites un rapport annuel reprenant les décisions, avis, recommandations, autorisations et déclarations, décisions et sanctions prises par leurs instances respectives.

Il existe un cadre législatif protégeant le droit de réponse.[1239] Dans la pratique, outre les cas – assez rares – de publication légale d'un droit de réponse, il arrive que des médias reviennent sur un sujet pour le préciser ou le corriger, mais cette initiative dépend fortement de la volonté du média d'être correct par rapport à son lectorat.[1240]

À noter que en cas de litige avec un journaliste, les juridictions agissent avec circonspection, soucieuses de ne pas limiter la liberté de la presse. Il s'agit de trouver l'équilibre avec les droits des citoyens. Il convient de noter qu'en droit belge, aucune disposition ne sanctionne la publication d'informations fausses, afin d'éviter tout arbitraire. Tout au plus existe-t-il une législation réprimant la calomnie et la diffamation (Code pénal), mais les actions en justice sur la base de cette législation aboutissent rarement à des condamnations, étant donné la difficulté d'établir les conditions de l'infraction.[1241]

Les médias de presse et audiovisuels sont aujourd'hui majoritairement représentés sur Internet et proposent des forums et des blogs permettant à l'audience d'interagir avec journalistes ou personnalités invitées. On observe aussi la présence de nombreux journalistes sur les réseaux sociaux. Cependant, si ces évolutions ont créé de nouvelles formes d'interaction entre journalistes et public, il faut aussi noter que les nouvelles technologies ont considérablement bouleversé le rapport au temps de l'information, ce qui augmente la pression pesant sur les épaules des rédactions. Sans compter les

[1238] Interview avec Z., Bruxelles, 18 août 2011.
[1239] Voir section « obligation de rendre compte (cadre légal) »
[1240] Interview avec Z., Bruxelles, 18 août 2011.
[1241] Source récoltée par Transparency International Belgium: communication écrite par Jean-Jacques Jespers, professeur à l'École universitaire de journalisme de Bruxelles ULB, le 13 novembre 2011.

débordements possibles, en termes d'expression, que ces nouveaux vecteurs peuvent engendrer.

Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité du personnel des medias ?

Note : 100

Deux types de statuts peuvent être distingués pour les journalistes en Belgique.

Premièrement, la loi du 30 décembre 1963[1242] vise à établir une reconnaissance et une protection légale du titre de journaliste professionnel. Pour l'obtenir, les journalistes doivent, outre un critère d'âge et de non-déchéance de certains droits, exercer depuis deux ans au moins - à titre de profession principale rémunérée – le métier de journaliste dans un média d'information générale et n'exercer aucune espèce de commerce. L'arrêté royal du 16 octobre 1991[1243] instaure une commission d'agrégation de première instance ainsi qu'une commission d'appel destinées à délivrer le titre de journaliste professionnel, qui se matérialise par l'obtention d'une « carte de journaliste professionnel » et d'autres documents d'identification. La majorité des journalistes salariés et indépendants sont porteurs de ce titre, mais les correspondants locaux ou les collaborateurs de la presse périodique ne le sont pas et ne se soumettent donc pas aux conditions d'attribution ci-dessus.

Deuxièmement, il existe le statut de « journaliste de profession » qui exerce sa fonction pour un média spécialisé. Il ne s'agit pas d'un titre reconnu par la loi, mais seulement par l'Association des journalistes de la presse périodique.

Trois textes déontologiques principaux régulent l'exercice de la profession de journaliste : la Déclaration des droits et des devoirs des journalistes (adoptée en 1972 par la Fédération internationale des journalistes) qui vise les journalistes dans le monde[1244], le Code des principes du journalisme (élaboré en 1982 par journalistes et éditeurs) qui s'adresse aux journalistes belges de la presse imprimée[1245], et le code de déontologie du « Raad voor de Journalistiek » établi pour les médias flamands.[1246]. Le Code des principes de journalisme figure en annexe des conventions collectives de travail de la presse imprimée. Ces textes n'ont pas force de loi et insistent principalement sur l'indépendance par rapport aux annonceurs, le respect de la vérité, la loyauté dans la recherche de l'information, le respect de la vie privée et du secret des sources.

[1242] Loi de 13 décembre 1963, M.B. 14 janvier 1964.
[1243] AR de 16 septembre 1991, M.B., 17 avril 1992.
[1244] Adoptée les 23 et 24 novembre 1971 à Munich par les représentants de la majorité des syndicats de journalistes européens ainsi que par la FIJ (Fédération internationale des journalistes) et l'OIJ.
[1245] Rédigé par l'Association générale des journalistes professionnels de Belgique (AGJPB), les associations d'éditeurs de journaux (ABEJ) et de magazines (FEBELMAG).
[1246] Le code de déontologie du « Raad voor de journalistiek » ne vaut que pour les médias de la Communauté flamande.
http://www.lalibre.be/actu/belgique/article/674235/les-medias-belges-soumis-a-des-regles.html
[consulté le 20 juillet 2011].

Pour rappel, deux instances sont chargées de déontologie : le RVDJ et le CDJ (voir la section précédente). Ces deux instances se fondent sur les textes précités pour appuyer leurs avis.

Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité du personnel des medias est-elle effectivement garantie ?

Note : 75

Si la liberté d'expression et la protection du secret des sources sont garanties pour un journaliste qui possède le titre de journaliste professionnel[1247], elles le sont aussi pour un journaliste qui n'a pas ce titre, mais aussi pour tout citoyen qui souhaite diffuser de l'information. Leurs responsabilités et devoirs sont également les mêmes. Quel que soit le titre de la personne qui diffuse des informations calomnieuses ou diffamatoires, elle peut en être tenue pour responsable de la même manière.[1248] Il faut noter ici que la menace d'une action judiciaire en dommages-intérêts, au montant parfois considérable (plusieurs centaines de milliers d'euros), peut constituer une pression efficace sur certaines rédactions, qui rechignent à publier des contenus risquant de leur attirer des procès.

Quatre préoccupations sont susceptibles de porter préjudice à la qualité de l'information.[1249] La première concerne le souci de rentabilité économique des entreprises de médias. Pour vendre dans un secteur en crise et de surcroît dans un marché de taille limitée, animé par un nombre non négligeable d'acteurs, il faut attirer le lecteur avec des titres ou des informations qui se situent parfois aux limites de la déontologie et de l'éthique. La deuxième pression sur la qualité de l'information est celle que la publicité peut exercer sur la politique éditoriale, notamment via le financement de publi-reportages ou l'octroi de cadeaux qui instituent parfois des relations de dépendance entre entreprises et journalistes. La troisième pression est celle d'une tolérance très étendue par rapport aux manquements en matière d'intégrité. La quatrième est une pression technique et économique liée au développement des technologies de l'information. Avec le développement constant d'Internet, les journalistes doivent travailler de plus en plus vite afin de disposer de la primeur de la diffusion de l'information.[1250] S'y ajoute une cinquième préoccupation. Le journaliste, pour informer et tenter d'avoir la primeur de l'information, a besoin de sources fiables. Cela peut créer une dépendance, notamment du pouvoir politique, et entraîner des informations autocensurées.[1251]

[1247] Loi du 30 décembre 1963, M.B., 14 janvier 1964.
Pour plus de détails sur la profession de journaliste, voir section « mécanismes d'intégrité (cadre légal) ».
[1248] Interview avec Y., Bruxelles, 17 août 2011.
[1249] Interview avec Z., Bruxelles, 18 août 2011.
[1250] Interview avec Z, Bruxelles, 18 août 2011
[1251] Source récoltée par Transparency International Belgium: communication écrite par Jean-Jacques Jespers, professeur à l'École universitaire de journalisme de Bruxelles ULB le 13 novembre 2011.

Les trois étapes de la pratique journalistique sont : la collecte, le travail d'analyse critique et la communication de l'information. Vu les contraintes de temps et de rentabilité qui pèsent sur le métier, c'est surtout la seconde étape que l'on court-circuite : la prise de distance, la vérification des sources... Nombreux sont les journalistes qui souhaitent résister à cette pression, mais ils n'en ont souvent pas les moyens.[1252] Selon les estimations les plus récentes de l'AJP, environ 23% des journalistes belges – principalement les plus jeunes d'entre eux - travaillent dans les liens d'un contrat d'entreprise (sous statut d'indépendant) et ne sont pas salariés. Leur situation précaire, entièrement dépendante du bon vouloir de leurs « clients » auxquels les lient souvent des clauses d'exclusivité, les contraint à accepter des conditions de travail et des délais de production souvent incompatibles avec la qualité de l'information. Même parmi les journalistes salariés, les conditions de travail se sont détériorées et la maîtrise des rédacteurs sur leur production s'est amenuisée. On compte qu'en vingt ans la quantité moyenne de matière rédactionnelle produite chaque jour par un journaliste a été multipliée par trois.[1253] Les débats des États généraux sur les médias de l'information recommandent la revalorisation du travail des journalistes professionnels[1254] et la clarification de leur statut.[1255] Cette revalorisation n'est possible que si, en amont, les journalistes bénéficient de conditions de production décentes, d'une formation de base adaptée et de possibilités de formations continuées.

RÔLE

Investigation et divulgation d'affaires de corruption (pratique)

Les medias sont-ils généralement actifs et efficaces en matière d'investigation et de divulgation d'affaires de corruption ?

Note : 50

Tant du côté francophone que néerlandophone, il existe différents fonds destinés à stimuler le journalisme d'investigation.[1256]. Si celui-ci existe en Belgique, à la fois dans certains grands médias que dans quelques petites rédactions plus spécialisées et moins soumises à la concurrence[1257], il ne se focalise pas principalement sur le thème de la corruption. La presse relate le déroulement des grandes affaires et des procès. Quelques journalistes sont davantage spécialisés dans ces questions et créent notamment des blogs pour diffuser leurs

[1252] Interview avec Z., Bruxelles, 18 août 2011.
[1253] Source récoltée par Transparency International Belgium: communication écrite par Jean-Jacques Jespers, professeur à l'École universitaire de journalisme de Bruxelles ULB le 13 novembre 2011.
[1254] Cette recommandation est également formulée par Katia Segers qui note que les évolutions technologiques donnent l'opportunité à de nombreux non-professionnels de diffuser largement de l'information, ce qui a notamment pour conséquence une perte de légitimité du rôle des journalistes professionnels.
SEGERS, K., 2010, Media zonder handleiding:
http://www.mediakritiek.be/index.php?page=7&detail=616 [Consulté le 4 août 2011].
[1255] TOUSSAINT DESMOULINS, N., DOUTRELEPONT, C., et GREVISSE, B., 2011, 12.
[1256] Notamment: Fonds d'aide à la création radiophonique, Fonds pour le journalisme, Beurzen voor Belgische journalisten, Fonds Pascal Decroos, Bourses de la Fondation Roi Baudouin, etc. Voir aussi http://www.fondspourlejournalisme.be [Consulté le 4 août 2011].
[1257] Interview avec Z., Bruxelles, 18 août 2011.

recherches, mais il est impossible de disposer d'une vue d'ensemble sur leur travail et sur leur nombre.[1258] Ils ne débutent généralement pas ce type de travail d'investigation ex nihilo, et travaillent à partir d'un élément déclencheur : une information en provenance d'une source estimée fiable.[1259] La pratique du journalisme d'investigation requiert du temps et des moyens, qui s'accommodent mal à la fois de la taille des médias belges et du marché sur lequel ils sont actifs. Enfin, la Belgique ne dispose pas d'une association de journalistes spécialisée dans la lutte contre la corruption, comme c'est le cas dans d'autres pays.

Politique d'information du public sur la question de la corruption et de ses conséquences (pratique)

Les medias sont-ils généralement actifs et efficaces en matière d'information du public sur la question de la corruption et de ses conséquences ?

Note : 50

Il n'existe pas de programmes spécifiques subventionnés ou animés par les médias sur la question de la corruption, mais des émissions et des articles sont diffusés lorsqu'une affaire fait surface. À titre d'exemple, nous pouvons citer la médiatisation importante des scandales politiques, économiques et financiers suivants : les affaires de Charleroi, Agusta-Dassault, Super Club... Le dernier cas important était la Régie des bâtiments.

Notons également que les conclusions des rapports publiés par Transparency International sont généralement relayées dans les médias, ce qui participe à l'information du public sur le phénomène.

Information du public sur les questions de gouvernance (pratique)

Les medias informent-ils généralement de manière active et efficace sur les actions du gouvernement et des autres acteurs publics ?

Note : 75

« *L'information politique est la raison d'exister de beaucoup de journalistes en même temps qu'un fonds de commerce pour les grands médias* ».[1260] Et la crise politique belge accroît la médiatisation de ces sujets. Dans un contexte de concurrence accrue entre médias et de diminution des ventes des titres de presse, la politique offre « *son lot d'affrontements et de*

[1258] Nous pouvons citer à titre d'exemples les journalistes Georges Timmerman, Alain Lallemand, Hans van Scharen, David Leloup,… En termes de sites et de blogs consacrés au journalisme d'investigation en Belgique, nous pouvons citer à titre d'exemples : http://www.mediakritiek.be; http://www.mediaonderzoek.be; http://www.apache.be; http://www.mediattitudes.info/

[1259] Interview avec Jean-François Dumont, Secrétaire général adjoint Association des Journalistes Professionnels, Bruxelles, 21 septembre 2011.

[1260] ERALY, A., 2002, *Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique*, Bruxelles, Editions Labor, 271.

dénouements qui passionnent le grand public »[1261]. Le nombre élevé de commentaires que suscitent les articles politiques sur les sites web des médias de presse écrite confirment cette analyse. Plusieurs émissions radiophoniques ou télévisuelles interpellent également des personnalités politiques sur les sujets d'actualité.[1262]

Il est important de souligner l'interdépendance qui existe entre le monde politique et la sphère médiatique. Le personnage politique, pour faire passer ses idées, son image et s'assurer d'une certaine visibilité, a besoin des médias. Le journaliste, pour informer et tenter d'avoir la primeur de l'information, a besoin de sources fiables qu'il peut aller chercher du côté du pouvoir politique.[1263] Cette interdépendance peut nuire à la qualité de l'information, lorsqu'elle empiète sur l'indépendance du journaliste. La proximité géographique et/ou professionnelle des journalistes avec certains élus peut parfois induire de l'autocensure.[1264] Si la menace d'un procès peut peser sur le contenu des informations dévoilées, il y a lieu de considérer que ce sont là des extrémités auxquelles l'on arrive rarement dans la pratique, surtout si l'on s'en tient à l'information nationale. Il semble en effet qu'il y ait un nombre limité de procès en cette matière, ceci s'expliquant par le fait qu'une confiance mutuelle doit s'installer entre le journaliste et le politique (sans préjudice de l'intégrité des uns et des autres) et que les juridictions sont amenées – en cas de litige – à appliquer les limitations à la liberté de la presse avec circonspection.

[1261] *Ibid.*,

[1262] Pour exemples, « Mise au Point » (RTBF) et « Controverse » (RTL) sont des émissions dominicales qui mettent en débat, avec des invités (souvent issus du monde politique), l'actualité de la semaine. L'émission « Questions à la une » (RTBF) fait de l'investigation sur des sujets de société, ayant régulièrement trait à la politique. En radio, La Première (RTBF), Bel RTL (RTL) et Twizz interpellent, chaque matin, un invité - souvent un politicien. Certaines de ces émissions permettent au public de poser des questions à l'invité, afin de susciter le débat et la prise de position.

[1263] ERALY, A., 2002, *Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique*, Bruxelles, Editions Labor, 271.

[1264] Interview avec Jean-François Dumont, Secrétaire général adjoint Association des Journalistes Professionnels, Bruxelles, 21 septembre 2011.

8.12. La Société Civile

RÉSUMÉ

Ce chapitre décrit la société civile en Belgique : des organisations qui représentent divers groupes, opinions et intérêts dans la société. La société civile belge est fortement développée, grâce à un cadre légal très fortement élaboré. La Belgique reconnaît le droit d'association qui ne peut être soumis à aucune condition. Le gouvernement fédéral consent d'importants efforts pour soutenir la vie associative en Belgique (un cadre fiscal attractif, l'attribution de subventions, des mesures d'emploi, etc.). Ces dernières années, la société civile a occupé une position plus autonome et les liens de dépendance avec les pouvoirs publics se sont relâchés, bien qu'ils n'aient pas totalement disparu. Le financement public y joue un rôle important. De plus, la société civile se caractérise par un haut degré de transparence, bien qu'il faille noter qu'il y a des différences entre les associations avec personnalité juridique et les autres. La récente loi sur les a(i)sbl et les fondations a eu un effet favorable sur l'obligation de rendre compte. Il y a un certain nombre de limitations en ce qui concerne la politique d'intégrité : il n'y a, par exemple, aucun code de déontologie générale et aucune réglementation concernant le conflit d'intérêts. Ces dernières années, de nombreuses initiatives ont cependant été prises au niveau de la bonne gouvernance. Enfin, on constate qu'en dehors de TI, les organisations de la société civile (OSC) montrent peu d'intérêt pour la politique de lutte contre la corruption.

Société civile Résultat global du pilier: 65 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité **81** /100	Ressources	100	75
	Indépendance	75	75
Gouvernance **75** /100	Transparence	N/A	75
	Obligation de rendre compte	N/A	75
	Intégrité	N/A	75
Rôle **38** /100	Assurer l'obligation de rendre compte du gouvernement	50	
	Réforme des politiques	25	

STRUCTURE ET ORGANISATION

Ce chapitre décrit la société civile en Belgique, à savoir les organisations qui représentent les divers groupes, opinions et intérêts tels que les syndicats, les associations, les organisations sociales, les fondations, etc. Cette société civile est très complexe, elle se compose de toutes sortes d'acteurs, de tailles et de poids divers, avec divers degrés de formalisation et de reconnaissance institutionnelle.[1265]

Dans une perspective européenne, la société civile en Belgique est fortement développée et, dans l'ensemble, très professionnalisée.[1266] Le taux de syndicalisation (le taux auquel toute la production et la distribution d'une société sont organisées en syndicats) était en Belgique en 2000, par exemple, de 73%, ce qui est l'un des pourcentages les plus élevés du monde.[1267]

On ne peut pas dissocier la société civile belge du phénomène de « société pilarisée » (cf. supra « profil du pays »). Il y avait traditionnellement trois piliers : le pilier catholique, le pilier socialiste et le pilier libéral. L'individu était lié à un pilier par ses multiples affiliations à des organisations (syndicats, organisations de patrons, mutualités, associations socioculturelles, etc.) qui étaient solidement ancrées dans le pilier. Les piliers ont joué un rôle important dans le développement de l'État providence et restent encore aujourd'hui d'importants exécutants de la politique gouvernementale. Les mutualités jouent, par exemple, un rôle important dans la gestion du secteur de la santé, et les syndicats dans le paiement des allocations de chômage. Ces tâches représentent une importante source de financement des organisations de la société civile (OSC) et entraînent un enchevêtrement important entre les pouvoirs publics et la société civile. Cet aspect sera traité plus loin dans ce pilier.

Les activités de la société civile restaient segmentées dans les limites des piliers et la participation et la contestation restaient aussi en grande partie sous le contrôle de l'élite des piliers. Ces organisations de masses servaient de porte-parole et de partenaire de négociations auprès du gouvernement, au service de leur base. Ceci a abouti à une concertation, étendue, mais fermée, entre le sommet des grandes organisations de la société civile et les représentants politiques des piliers apparentés, au bénéfice d'une base fidèle, contrôlée par les élites.[1268]

Ce modèle se modifie à partir des années 1970. Cela est, bien sûr, dû aux grandes évolutions sociales qui affaiblissent le rôle des piliers, telles que la sécularisation, mais aussi à l'apparition de nouveaux problèmes auxquels les organisations traditionnelles pilarisées n'ont pas suffisamment réagi. Un rôle important a été joué en cela par les « nouveaux

[1265] DESMET, A., 2008, "Middenveld en democratisch burgerschap" dans DESMET, A., BAERT, M., BOUVERNE-DE-BIE, M., et VERBEKE, L., (eds.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen* Bruges, Die Keure, 170.
[1266] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.
[1267] LAENEN, J., Het maatschappelijk middenveld: tussen hoop en vrees. *De Gids op Maatschappelijk gebied* 2010, 26.
[1268] HOOGHE, M., et HELLEMANS, S., 1995, "Veel volk, niet zo veel macht. Nieuwe sociale bewegingen en de transformatie van de Belgische politiek" dans HOOGHE, M., et HELLEMANS, S., (eds.), *Van mei '68 tot 'hand in hand'. Nieuwe sociale bewegingen in België*, Louvain, Garant, 15.

mouvements sociaux » : le mouvement pour la paix, les mouvements pour l'environnement, les mouvements pour les droits des holebi, etc.[1269]

La conséquence de tout ceci est que les organisations de la société civile travaillent de manière beaucoup plus autonome qu'autrefois. Les liens idéologiques qui unissaient les organisations au sein d'un même pilier se sont estompés et ont fait place à une culture de gestion professionnelle. Un hôpital catholique s'efforcera, par exemple, en premier lieu d'offrir des soins de santé à un prix abordable. Se profiler comme institution catholique est devenu moins prioritaire qu'il y a quelques décennies.[1270]

Avec ces évolutions, on en est arrivé à une société civile assez diversifiée. Laenen parle, dans ce contexte, de trois types d'organisations de la société civile.[1271] Il y a tout d'abord les organisations classiques pilarisées (type 1), qui peuvent mettre en chantier, en sous-traitance, une partie de la politique gouvernementale. Elles se sont institutionnalisées, au fil des années, et se sont rendues indispensables. Viennent ensuite les organisations dites de type 2, à savoir des organisations classiques pilarisées qui ne se sont pas institutionnalisées, dont les membres effectifs évoluent de façon très diverse. Un certain nombre d'organisations sont en forte régression (par exemple certaines organisations socioculturelles), d'autres organisations pilarisées voient le nombre de leurs membres augmenter. Néanmoins, la tendance générale semble négative. Les organisations du type 3 sont selon Laenen des associations pluralistes, non pilarisées. Il se réfère ici à deux grandes catégories. La première catégorie est composée de ce qu'on appelle « les nouveaux mouvements sociaux » qui ont gagné du terrain et – ce qui est encore plus important – se sont faits une place dans le système social et politique. Ils se caractérisent par le fait que l'identification des participants avec le mouvement et ses opposants ne se fait pas par le biais des codes politiques ou socio-économiques traditionnels. Ces mouvements sont à l'opposé des lignes de fracture politique traditionnelles. La deuxième catégorie d'organisations de type 3 comprend les associations purement récréatives et sportives qui voient fortement augmenter le nombre de leurs membres.

La dépilarisation et l'apparition de nouvelles organisations de la société civile ont donné lieu à la création de nouveaux groupements d'intérêts. Ainsi, la Communauté flamande (la Flandre et la communauté néerlandophone de Bruxelles) a créé un groupement d'intérêt nommé les « Verenigde Verenigingen » (les associations réunies). Il s'agit d'un réseau ouvert, créé par et pour les organisations de la société civile qui souhaitent unir leurs forces, apprendre les unes des autres, échanger des expériences et coopérer. L'organisation veut aussi servir de porte-parole à la société civile actuelle.[1272] Il n'existe pas de vrai pendant wallon des « Verenigde Verenigingen ». La Wallonie dispose cependant d'une plate-forme appelée « Plate-forme francophone du volontariat ». Il s'agit d'une organisation non

[1269] *Ibid.*
[1270] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.
[1271] LAENEN, J., Het maatschappelijk middenveld: tussen hoop en vrees. *De Gids op Maatschappelijk gebied* 2010, 27.
[1272] http://www.deverenigdeverenigingen.be/wie-zijn-we [Consulté le 5 octobre 2011].

marchande ayant pour objectif de défendre les intérêts des volontaires et d'encourager le volontariat en Belgique francophone.[1273]

CAPACITÉ

Ressources (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles un environnement favorable à la société civile ?

Note : 100

La liberté d'association est garantie par l'article 27 de la Constitution belge. Ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. Cela signifie que personne, pas même le tribunal, ne peut interdire la création d'une association, sauf si celle-ci est contraire à la loi. Ainsi, le tribunal peut interdire une asbl qui n'est constituée que de 1 ou 2 membres. L'article 2, 3, de la loi du 27 juin 1921 stipule en effet que les statuts d'une association doivent mentionner le nombre de membres et que celui-ci ne doit pas être inférieur à trois.

Il y a différentes formes juridiques de gestion des associations.[1274] Le tableau ci-dessous en donne un aperçu.

[1273] http://www.levolontariat.be/qui-sommes-nous/ [Consulté le 10 décembre 2011].
[1274] Sous ce concept on regroupe les asbl, les aisbl, les fondations et les associations de fait.

Formes juridiques	Définition
Associations sans but lucratif (asbl)	L'association sans but lucratif est un groupement avec personnalité juridique qui « ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales, et qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel ». (loi du 27 juin 1921, modifiée par la loi du 2 mai 2002).
Associations internationales sans but lucratif (aisbl)	« Association ouverte aux Belges et aux étrangers, qui ont leur siège social en Belgique et qui poursuivent un but non lucratif d'utilité internationale. L'association internationale sans but lucratif est celle qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales, et qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel. » (loi du 27 juin 1921, modifiée par la loi du 2 mai 2002).
Fondation d'utilité publique	« La création d'une fondation est le résultat d'un acte juridique émanant d'une ou de plusieurs personnes physiques ou morales consistant à affecter un patrimoine à la réalisation d'un but désintéressé déterminé. (…).Une fondation peut être reconnue d'utilité publique lorsqu'elle tend à la réalisation d'une œuvre à caractère philanthropique, philosophique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique ou culturel. » (loi du 27 juin 1921, modifiée par la loi du 2 mai 2002).
Association de fait	Groupement de personnes sans personnalité juridique.

Tableau 8.12.1. Les associations en Belgique[1275]

Les asbl, les aisbl et les fondations tombent toutes sous la loi sur les a(i)sbl et les fondations du 2 mai 2002.[1276] Celle-ci a modifié la loi originale du 27 juin 1921, qui avait attribué la personnalité juridique aux associations. La loi sur les a(i)sbl et les fondations du 2 mai 2002 donne pour la première fois aux fondations une reconnaissance et un cadre juridiques. Jusqu'à très récemment, les fondations avaient peu de liens entre elles. La situation a quelque peu changé avec la création du Réseau belge des fondations, le 17 février 2004. Le réseau est une plate-forme de services et un forum d'échanges pour ses membres et entend stimuler la philanthropie.[1277]

Les associations de fait sont des associations sans personnalité juridique. Elles ne tombent pas sous la loi du 2 mai 2002. Elles font principalement appel à des bénévoles et, en règle générale, elles ne disposent pas de personnel rémunéré.[1278] Il n'empêche qu'il y a parmi les associations de fait en Belgique aussi des partis politiques et des syndicats. Et il y a aussi souvent, à côté de l'association de fait elle-même (le parti politique ou le syndicat), des asbl très étroitement liées au parti ou au syndicat.

[1275] FONDATION ROI BAUDOUIN, *Le secteur associatif en Belgique. Une analyse quantitative et qualitative*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2005, 12.
[1276] Loi sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, M.B. 11 décembre 2002.
[1277] http://www.netwerkstichtingen.be/nl/home.php [Consulté le 12 octobre 2011].
[1278] FONDATION ROI BAUDOUIN, *Le secteur associatif en Belgique. Une analyse quantitative et qualitative*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2005, 13.

La loi pose certaines conditions à la création d'asbl, d'aisbl et de fondations. Qui veut créer une asbl, aisbl ou fondation doit veiller à ce que son but soit philanthropique, idéaliste et/ou désintéressé, et les « actes commerciaux » doivent toujours être accessoires et viser à réaliser l'objectif principal. La création d'une asbl doit se faire en trois étapes : 1) l'établissement des statuts (les principes fondamentaux de l'organisation de l'asbl), 2) le dépôt du dossier au greffe du tribunal de commerce et 3) la publication au Moniteur Belge.[1279]

L'article 46 de la loi sur les a(i)sbl et fondations du 2 mai 2002 prescrit que les fondations et les aisbl doivent être créées par arrêté royal.[1280] L'article 50 de cette loi expose les modalités pratiques du dépôt des statuts de l'aisbl.[1281] Si les objectifs de l'organisation ne sont pas contraires à l'intérêt général, la demande sera, en principe, honorée mais pour les organisations respectives, ces procédures ont un effet retardateur.[1282]

Il y a un certain nombre de mesures qui permettent aux organisations de la société civile de survivre dans un climat fiscal favorable.[1283] Il n'est, par exemple, pas nécessaire pour une association de disposer d'un capital de départ.[1284] Il y a aussi des dispositifs fiscaux pour soutenir la vie associative. C'est ainsi que les syndicats, caisses d'assurances maladies, organisations d'employeurs, etc. sont exonérés de l'impôt sur les bénéfices qu'ils réalisent.[1285] De plus, ils sont exonérés du précompte immobilier sur les dividendes générés par leurs placements.[1286] L'excédent net réalisé par une asbl par an peut être ajouté au patrimoine propre et peut être entièrement utilisé pour la réalisation des objectifs sociaux. Une asbl n'est redevable de l'impôt que sur des revenus spécifiques tels que la location de biens immobiliers.[1287] De plus, via le système d'attestations fiscales, les citoyens peuvent déduire de leurs impôts les dons qu'ils font à de bonnes causes. Jacobs et Verhaeghe signalent toutefois, dans leur interview, quelques problèmes dans ce contexte. Pour que les organisations puissent délivrer une attestation fiscale, elles doivent d'abord obtenir une autorisation du SPF Finances. Jacobs et Verhaeghe signalent l'aspect bureaucratique de cette procédure et les délais et retards qui peuvent aller jusqu'à deux ans.[1288]

Les pouvoirs publics prennent aussi d'autres initiatives pour soutenir la vie associative.

[1279] http://www.vsdc.be/NL/Algemeen/wat_als_u_een_vzw_opricht_-10 [consulté le 10 octobre 2011].
[1280] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1281] POPPE, G., BOURAEVE, C., DASNOIS, R., et MELOTTE, V., 2006, *Gids vzw, ivzw en stichtingen,* Handel en Nijverheid NV, Kortenberg, 65.
[1282] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.
[1283] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1284] http://www.belgium.be/nl/economie/sociale_economie/Juridisch_statuut/Verenigingssector/ [consulté le 10 octobre 2011].
[1285] Art. 180, 181 et 182, Code des impôts sur les revenus.
[1286] Art. 105, Code des impôts sur les revenus.
[1287] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1288] *Ibid*.

Au niveau fédéral, d'importants progrès ont été réalisés avec l'introduction de la loi sur le statut juridique des volontaires et les obligations des organisations qui font appel à eux.[1289] La nouvelle loi donne au volontaire la possibilité de toucher une indemnité, jusqu'à un certain plafond, pour compenser ses frais. En outre, la loi oblige les organisations de la société civile à informer leurs volontaires sur l'objectif et le statut de l'organisation, sur les responsables du groupe, etc. Enfin, selon la nouvelle loi, les organisations de la société civile sont obligées d'assurer leurs volontaires.[1290]

Une autre initiative concerne la mesure de création d'emplois « maribel ».[1291] Son principal objectif est de créer des emplois supplémentaires pour répondre aux besoins des organisations de la société civile. Grâce à un large éventail de mesures de soutien à l'emploi, les organisations de la société civile peuvent ainsi plus facilement engager des collaborateurs compétents, diplômés de l'enseignement supérieur.[1292]

Ressources (pratique)

Les organisations de la société civile disposent-elles des ressources financières et humaines adéquates pour fonctionner efficacement ?

Note : 75

Le texte ci-dessous traite des moyens dont dispose la société civile belge. L'attention portera sur la structuration de la société civile, le volontariat, les ressources financières et la législation sur les asbl récemment modifiée.

L'ULg (Centre d'Économie Sociale) et la KU Leuven (Hoger Instituut voor de Arbeid) ont réalisé conjointement, en 2005, à la demande de la Fondation Roi Baudouin (FRB), une recherche sur la vie associative en Belgique. Il ressort de cette recherche qu'il est difficile de déterminer le nombre des associations en Belgique.[1293] Les seules associations qui aient été officiellement répertoriées (et qui ont pu être dénombrées) sont celles qui ont une forme juridique ou qui emploient du personnel salarié. Les autres associations sont probablement très nombreuses, mais il n'y a aucune information officielle les concernant. En 2001, la Belgique comptait près de 119.000 associations possédant une forme juridique et qui sont, par conséquent, inscrites au Registre national des personnes morales (SPF Intérieur).[1294] Il y a beaucoup moins de fondations que d'asbl. Par rapport à d'autres pays occidentaux, la Belgique compte d'ailleurs peu de fondations. En décembre 2004, il y avait en Belgique au

[1289] Loi du 19 mai 2005 sur le statut juridique des volontaires et les devoirs des organisations qui font appel à eux, M.B. 29 août 2005.
[1290] FONDATION ROI BAUDOUIN, 2005, *Monde politique et secteur associatif en Belgique, une première exploration du paysage politique et de la traduction des points de vue en présence dans les accords de gouvernements,* Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 35.
[1291] http://www.fe-bi.org/nl/ouderenzorg/werk/maribel [consulté le 21 octobre 2011].
[1292] Interviews avec Danny Jacobs et Bart Verhaeghe et interview avec Marc Hooghe.
[1293] Sous ce concept on inclut : les asbl, les (i)asbl, les fondations et les associations de fait.
[1294] FONDATION ROI BAUDOUIN, *Le secteur associatif en Belgique. Une analyse quantitative et qualitativ*e, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2005, 21.

total 439 fondations enregistrées contre 113.513 asbl. Toutefois, le secteur des fondations est en expansion. La Belgique suit en cela la tendance internationale.[1295]

La même recherche confirme aussi que le volontariat est très étendu dans la société civile. Les grandes organisations font également appel aux volontaires. Parmi les associations inventoriées officiellement, 15% (un peu moins de 18.000 associations) emploient un personnel salarié. Les autres (plus de 101.000 associations) fonctionnent uniquement sur base de volontariat.[1296] On ne fait d'ailleurs pas seulement appel aux volontaires pour des raisons financières mais aussi pour des raisons symboliques. Avoir beaucoup de volontaires signifie que l'association a une large assise sociale, ce qui renforce sa légitimité.[1297] Il ressort de données de 2005[1298] que le profil du volontaire évolue (avec notamment une élévation de l'âge moyen) mais que leur nombre ne diminue pas. De nombreuses associations rencontrent des difficultés à gérer la relation entre les bénévoles et les employés à plein temps.[1299] Dans la plupart des cas, les nouvelles initiatives sont entièrement supportées par des volontaires. Ensuite, à mesure que l'association se développe, les volontaires recherchent eux-mêmes les moyens de professionnaliser leurs actions, ce qui implique, le plus souvent, l'engagement de personnel. Le moment où une grande partie des tâches, qui étaient autrefois effectuées par des volontaires, est reprise par des salariés est très délicat et peut occasionner des frictions entre les deux groupes. Ceci est encore renforcé par la spécialisation qui est de plus en plus exigée des associations.

La majeure partie des finances de la plupart des associations provient de fonds publics.[1300] Le financement est le plus important dans le secteur de la santé et celui de la recherche scientifique, alors que les organisations qui défendent des droits et des intérêts sont principalement financées par leurs membres et sympathisants.[1301] Beaucoup d'associations font en sorte d'avoir des fonds propres, pour préserver ainsi leur autonomie.[1302]

[1295] *Ibid.*, 65.
[1296] *Ibid.*, 21.
[1297] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.
[1298] FONDATION ROI BAUDOUIN, 2005, *État et associations : L'entente cordiale ?*, Journée d'étude sur le secteur associatif et son interaction avec les pouvoirs publics, Bruxelles, 10.
[1299] *Ibid*.
[1300] Sous ce concept on regroupe les asbl, les (i)asbl, les fondations et les associations de fait.
[1301] *Ibid.*, 4.
[1302] FONDATION ROI BAUDOUIN, 2005, *Le secteur associatif en Belgique. Une analyse quantitative et qualitativ*e, Bruxelles, fondation Roi Baudouin, 82.

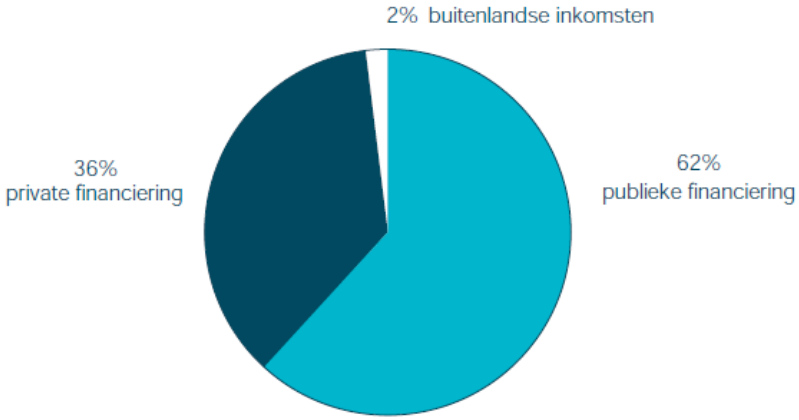


Figure 8.12.1. Origine des principales sources de revenus des associations belges (2001)[1303]

La recherche de l'ULg et de la KU Leuven de 2005, citée plus haut, indique que la plupart des associations font état d'une augmentation de leurs ressources financières dans les années précédant la recherche, mais que cette augmentation n'est pas proportionnelle aux besoins (croissants). Il est à noter qu'en Flandre on indique beaucoup plus souvent une augmentation et que dans la partie francophone du pays, on fait plus souvent état d'un statu quo.[1304]

Il ressort d'une récente étude d'IPSOS Belgique de 2010, également à la demande de la FRB, qu'un quart des associations belges souffre des suites de la crise économique et financière depuis 2008 et que leurs revenus ont baissé. Les plus touchées sont les associations du secteur culturel et surtout les petites organisations.[1305]

Comme on l'a déjà indiqué plus haut, la législation sur les asbl, aisbl et fondations a été profondément remaniée en 2002. En 2005, la FRB indiquait que, dans l'ensemble, les organisations de la société civile étaient (relativement) satisfaites de la nouvelle loi, bien que les petites organisations aient été plus critiques.[1306] Dans le milieu juridique, on est également positif dans l'ensemble, bien que quelques objections aient été formulées. C'est ainsi qu'en conséquence de la nouvelle législation, la dissolution d'une fondation paraît être une procédure juridique compliquée[1307] et qu'il existe encore des zones d'ombre concernant les activités autorisées aux asbl.[1308]

[1303] *Ibid.*, 12.
[1304] *Ibid.,* 82.
[1305] http://www.kbs-frb.be/pressitem.aspx?id=266770&LangType=2067 [Consulté le 11 octobre 2011].
[1306] FONDATION ROI BAUDOUIN, 2005, *État et associations : l'entente cordiale ?,* Journée d'étude sur le secteur associatif et son interaction avec les pouvoirs publics, Bruxelles, 5.
[1307] DENEF, M., 2005, "De nieuwe vzw-wetgeving 2002-2004: recapitulatie en eerste toepassingsproblemen" dans GEENS, K., (ed.), *Vennootschaps- en financieel recht*, Bruges, Die Keure, 23.
[1308] DENEF, M., 2005, "De nieuwe vzw-wetgeving 2002-2004: recapitulatie en eerste toepassingsproblemen" dans GEENS, K., (ed.), *Vennootschaps- en financieel recht*, Bruges, Die Keure, 9.

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux organisations de la société civile de travailler sans subir d'immixtions de l'État ?

Note : 75

On a déjà mentionné ci-dessus que la liberté d'association est ancrée dans la Constitution (art. 27 CB). Cette disposition doit être quelque peu nuancée. L'octroi de subventions est ainsi soumis à certaines conditions. Une association de fait qui reçoit des subventions peut être, par exemple, obligée de modifier sa forme juridique en asbl.[1309] De plus, une asbl qui ne remplit plus ses obligations légales peut être dissoute par les pouvoirs publics, comme le prévoit la dernière loi sur les asbl. La raison en est le grand nombre d'asbl « dormantes ». Si une asbl n'est plus active ou met un frein à ses activités et ne remplit plus ses obligations légales, les pouvoirs publics sont ainsi en droit d'intervenir. Verhaeghe et Jacobs ajoutent que cela ne peut être considéré comme une forme véritable d'ingérence de l'État. C'est plutôt, selon eux, une mesure qui apporte plus de clarté dans le paysage des asbl. La dissolution d'une asbl peut d'ailleurs se faire volontairement, ce sont alors les membres qui prennent eux-mêmes la décision.[1310]

Des agents de l'État peuvent, en principe, faire partie du bureau d'une asbl, aisbl et fondation. Certains pouvoirs publics imposent à leurs membres des restrictions quant à leur participation à l'administration d'organisations de la société civile. Dans certains domaines, il est d'usage que des politiques deviennent membres d'une asbl, en particulier si l'autorité pour laquelle ils sont responsables subventionne cette association. Nous citons à titre d'exemple « regionaal landschap », un partenariat entre les pouvoirs publics (communes et provinces) et les usagers des espaces publics (associations issues de différents secteurs tels que le secteur environnemental, agricole et touristique).[1311]

Indépendance (pratique)

Les organisations de la société civile peuvent-elles effectivement exister et fonctionner en toute indépendance ?

Note : 75

On peut conclure, dans l'ensemble, que la société civile fonctionne bien et qu'il n'y a pas de problèmes majeurs d'ingérence de l'État, même si dans de nombreux cas il y a une étroite interaction entre l'État et la société civile.[1312]

[1309] http://www.vsdc.be/NL/Algemeen/feitelijke_vereniging_of_vzw_-2 [consulté le 11 octobre 2011].
[1310] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; et interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1311] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; et interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1312] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.

Il existe traditionnellement, dans la société pilarisée, une relation étroite entre les partis politiques et les associations, dans laquelle les premiers peuvent exercer pas mal de pression sur les secondes (bien que cela puisse aussi être l'inverse). Desmet conclut même qu'une partie de la société civile ne se trouve pas dans la zone entre le citoyen et l'État, mais s'est déplacée vers le monde de la politique.[1313] La tendance à la dépilarisation a toutefois réduit ce phénomène et, dans l'ensemble, la société civile est relativement indépendante des pouvoirs publics.[1314] Nous renvoyons, à titre d'exemple aux organisations de jeunes. Autrefois le personnel communal faisait partie de ces organisations, alors que cela est beaucoup moins le cas aujourd'hui.[1315] Les organisations qui exécutent une partie de la politique gouvernementale (par ex. dans le secteur de la santé et de l'assurance chômage, cf. supra) forment une exception importante. Or, les organisations qui sont, d'une manière ou d'une autre, subventionnées par l'autorité (cf. supra) ne sont, dans un certain sens, pas entièrement indépendantes, surtout dans le cas où les subventions reçues garantissent la survie de l'organisation.

En règle générale, les fondations sont plus indépendantes que les a(i)sbl. Une fondation n'a pas de membres, mais gère un capital qui garantit son indépendance et qu'elle utilise au service de l'intérêt général.[1316] La grande majorité des fondations belges sont indépendantes. Ces fondations gèrent elles-mêmes leurs moyens financiers et ont un pouvoir de décision autonome. Un petit groupe (environ 1/5ème en 2004)[1317] est lié aux pouvoirs publics, dans le sens où ces fondations ont été créées (entre autres) par les pouvoirs publics pour réaliser des objectifs collectifs, notamment dans le secteur de l'enseignement, de l'art et de l'énergie.[1318]

GOUVERNANCE

Transparence (pratique)

Les organisations de la société civile fonctionnent-elles de manière transparente ?

Note : 75

On peut conclure que, dans l'ensemble, la transparence financière est plus grande dans les structures avec personnalité juridique que dans les associations de fait. La récente loi sur les asbl, les a(i)sbl et les fondations du 2 mai 2002 a changé les obligations comptables et la

[1313] DESMET, A., 2008, "Middenveld en democratisch burgerschap" dans DESMET, A., BAERT, M., BOUVERNE-DE-BIE, M., et VERBEKE, L., (eds.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen* Bruges, Die Keure, 231.
[1314] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.
[1315] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; et interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1316] FONDATION ROI BAUDOUIN, 2005, *État et associations : L'entente cordiale ?*, Journée d'étude sur le secteur associatif et son interaction avec les pouvoirs publics, Bruxelles, 3.
[1317] FONDATION ROI BAUDOUIN, 2004, *Fondations en Belgique - Profil du secteur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2.
[1318] *Ibid*.

transparence des comptes de ces organisations. Cette loi prévoit, entre autres, que les comptes annuels des grandes associations soient centralisés auprès de la Banque nationale de Belgique.[1319] Cette information est incluse dans les comptes nationaux.[1320] Les modifications des statuts et la composition du bureau doivent être publiés dans les annexes du Moniteur belge.[1321] Comme on l'a déjà fait remarquer, les associations de fait ne tombent pas sous ces obligations de publication.[1322]

Jacobs et Verhaeghe soulignent les limites de cette obligation formelle de rendre compte. Ainsi, un rapport de comptes véridique doit démontrer que les dépenses s'inscrivent effectivement dans la mission de l'organisation.[1323] Ils signalent, dans ce contexte, deux groupes d'organisations : les précurseurs qui font des efforts supplémentaires dans ce domaine et les organisations qui se limitent aux rapports de comptes prescrits par la loi.[1324]

En ce qui concerne la communication plus générale sur les objectifs, les activités, etc., les organisations de la société civile sont, dans l'ensemble, transparentes.[1325] Les syndicats, par exemple, informent leurs membres au moyen de brochures, de magazines mensuels, de newsletters, etc. Tous ces documents sont disponibles en ligne sur les sites Internet des syndicats.[1326] Les organisations de la société civile font aussi des efforts substantiels, par exemple au moyen de campagnes retentissantes, pour se présenter ainsi que leurs objectifs dans les médias.[1327] Mais cela ne s'applique sûrement pas à toutes les organisations.

Enfin, la société civile a pris deux initiatives pour améliorer la transparence. La première initiative concerne « Filantropie.be » : une grande banque de données avec des organisations issues du secteur. L'accès à l'information est gratuit.[1328] La deuxième initiative concerne « ONG-livreouvert.be », une banque de données de et sur les ONG belges pour la coopération au développement. Cette initiative a vu le jour à la suite de la parution d'un livre dans lequel on affirmait que la majeure partie des dons allait aux organisations elles-mêmes

[1319] Art. 17 de la loi du 2 mai 2002 relative aux associations sans but lucratif, les associations internationales et les fondations, M.B. 11 décembre 2002.
[1320] BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE, 2011, *Le poids économique des associations en Belgique*, Analyse quantitative, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 14.
[1321] Art. 26*novies* de la loi du 2 mai 2002 relative aux associations sans but lucratif, les associations internationales et les fondations, M.B. 11 décembre 2011.
[1322] FONDATION ROI BAUDOUIN, 2005, *Le secteur associatif en Belgique. Une analyse quantitative et qualitative*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 21.
[1323] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; et interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1324] *Ibid*.
[1325] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.
[1326] Par exemple: http://www.acv-online.be/Publicaties_en_documentatie/pubdoc.asp [Consulté le 5 octobre 2011]. http://www.abvv.be/web/guest/publications-nl [Consulté le 5 octobre 2011].
[1327] FONDATION ROI BAUDOUIN, 2005, *Le secteur associatif en Belgique. Une analyse quantitative et qualitative*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 80.
[1328] http://www.filantropie.be/about_us.aspx [Consulté le 20 octobre 2011].

et non au Sud.[1329] Dans la banque de données, l'organisation explique comment l'argent provenant des dons et des subventions est affecté.[1330]

Obligation de rendre compte (pratique)

Les organisations de la société civile rendent-elles compte et répondent-elles de leurs actes vis-à-vis de leurs adhérents ?

Note : 75

L'une des lignes de force de la récente loi sur les asbl, a(i)sbl et fondations du 2 mai 2002, est l'introduction de la « théorie de l'organe ». La théorie de l'organe est fondée sur la nécessité pour toute personne morale de désigner un ou plusieurs organes dont les actes sont impartis à la personne morale, comme si celle-ci avait agi elle-même. La loi du 2 mai 2002 a redéfini l'organisation des personnes morales à la lumière de cette théorie de l'organe.[1331] La loi prescrit pour les asbl et les a(i)sbl une structure se composant d'une assemblée générale et d'un conseil d'administration. Celui-ci est responsable de l'exécution de la politique. Les membres du conseil sont élus par l'assemblée générale qui se tient au minimum une fois par an. Tous les membres de l'organisation concernée y ont le droit de vote. Le budget est établi chaque année par le conseil d'administration et approuvé par l'assemblée générale. Les comptes doivent aussi être approuvés par l'assemblée générale et ce dans les 6 mois suivant la clôture de l'année fiscale. Ceux-ci doivent être déposés au greffe du Tribunal de commerce.[1332]

Contrairement à l'asbl et à l'a(i)sbl, la fondation n'a pas d'assemblée générale ni d'organe directeur général qui contrôle le conseil d'administration et peut lui demander de rendre des comptes. Le conseil d'administration se compose d'au moins trois administrateurs. On a prévu ce nombre minimum pour garantir un contrôle suffisant entre les membres du conseil d'administration de la fondation.[1333] Dans les fondations, les membres siégeant nomment habituellement les nouveaux membres. Le contrôle est, par conséquent, plus limité que dans les asbl, qui sont tenues de rendre des comptes à leurs membres et dont le conseil d'administration est élu par une assemblée générale. Pour combler cette lacune et pour éviter que les dirigeants soient enclins à faire prévaloir leurs intérêts personnels sur ceux de

[1329] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; et interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.

[1330] http://www.ngoopenboek.be/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=13&Itemid=1&lang=nl-NL [Consulté le 20 octobre 2011].

[1331] VAN GERVEN, D., 2004, Een overzicht van de wijzigingen aangebracht aan de wet van 27 juni 1921 door de wet van 2 mei 2002 dans BYTTEBIER, K., DE BATSELIER, E., et JANSSENS, E., *Een analyse van de nieuwe vzw wet*, Anvers, Maklu, 21.

[1332] http://www.vsdc.be/NL/Algemeen/enkele_begrippen-15 [Consulté le 10 octobre 2011].

[1333] JANSSENS, E., 2004, "De bestuursorganen van de vzw en stichting" dans BYTTEBIER, K., (et al.), *Een analyse van de nieuwe vzw wet*, Anvers, Maklu, 103.

la fondation, le législateur a exigé que les statuts d'une fondation contiennent une réglementation relative aux conflits d'intérêts.[1334]

En plus des obligations propres à la structure des a(i)sbl et des fondations, on retrouve aussi, dans la loi sur les a(i)sbl et les fondations du 2 mai 2002, un certain nombre de dispositions concernant l'obligation de rendre compte. Ainsi l'asbl a l'obligation de tenir un certain nombre de documents au siège social, liée à un droit de consultation par les membres.[1335] Il s'agit notamment de la liste des membres, des procès-verbaux et décisions de l'asbl, des pièces comptables, etc. De plus, toutes les a(i)sbl et les fondations doivent tenir une comptabilité. En ce qui concerne cette obligation de principe, il n'y a pas de distinction de taille : même les plus petites asbl et fondations qui n'emploient pas de personnel et dont les revenus et dépenses sont minimes, doivent s'y soumettre, bien qu'il s'agisse pour elles d'une comptabilité simplifiée. Cette obligation est surtout pesante pour les personnes morales qui n'ont pratiquement pas d'activité financière.

Les grandes asbl, aisbl et fondations doivent aussi nommer un ou plusieurs commissaires aux comptes qui sont chargés de contrôler l'état des finances, des comptes annuels et de la régularité à la lumière de la loi et des statuts. Le commissaire nommé doit être membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises et jouit, par conséquent, d'une certaine autonomie à l'égard de la personne morale qu'il doit contrôler (cf. infra pilier « entreprises »).[1336] Le rapport de contrôle d'un réviseur nommé au sein d'une association est, par ailleurs, très similaire au rapport élaboré dans le cadre d'une mission d'audit dans une société. Les différences éventuelles résultent principalement de la volonté du législateur de ne pas appliquer certains articles du Code des Sociétés relatifs au mandat de réviseur aux associations.[1337]

Si une asbl, aisbl ou fondation ne peut pas remplir une obligation contractuelle, on ne peut en principe uniquement tenir l'organisation pour responsable. Les fautes commises par les membres ou les administrateurs sont, en principe, imputées à l'association. En premier lieu, l'asbl est responsable des obligations contractées au nom et pour le compte de l'asbl par des membres, des administrateurs et/ou des tiers habilités. Cette responsabilité contractuelle est citée à l'article 14bis de la loi du 2 mai 2002 : *« les administrateurs ne contractent aucune obligation personnelle relativement aux engagements de l'association*. ». En second lieu, l'asbl est responsable des fautes commises par les membres et les administrateurs. Cette responsabilité extracontractuelle est citée à l'article 14 : « *L'association est responsable des fautes imputables soit à ses préposés, soit aux organes par lesquels s'exerce sa volonté*. ». Il y a deux exceptions à la responsabilité contractuelle et extracontractuelle : 1) le risque de

[1334] Janssens, Anvers, 2004, 107.
[1335] Art. 10 de la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, M.B. 11 décembre 2002.
[1336] VAN GERVEN, D., 2004, Een overzicht van de wijzigingen aangebracht aan de wet van 27 juni 1921 door de wet van 2 mei 2002 dans BYTTEBIER, K., DE BATSELIER, E., et JANSSENS, E., *Een analyse van de nieuwe vzw wet*, Anvers, Maklu, 24.
[1337] INSTITUUT DER BEDRIJFSREVISOREN, 2005, *Vademecum van de bedrijfsrevisor. Deel 1: Rechtsleer,* Anvers, De Standaard, 607.

responsabilité des membres de l'asbl et 2) le risque de responsabilité des administrateurs de l'asbl.[1338]

La responsabilité des membres d'une asbl peut être engagée dans trois situations[1339] : 1) s'ils posent des actes avant que l'asbl ne soit créée (par ex. ouverture d'un compte bancaire, location d'un immeuble) ; 2) s'ils agissent au nom de l'asbl et n'indiquent pas certaines données dans les documents de l'asbl (leur responsabilité personnelle est alors engagée pour les obligations découlant de ce document), et 3) s'ils n'indiquent pas certaines données sur des documents qui émanent de l'asbl par lesquels l'assemblée générale a pris une décision de dissolution.

La responsabilité d'un administrateur d'une asbl peut être engagée dans trois cas : 1) s'il commet des fautes d'administration (= responsabilité interne) ; 2) s'il commet une faute extracontractuelle (= responsabilité externe) et 3) s'il commet certains délits.[1340]

Il convient de traiter le phénomène des fausses asbl, « associations sans but lucratif » qui sont en fait des entreprises commerciales lucratives. Une asbl doit poursuivre un objectif social et, pour réaliser cet objectif, elle peut avoir des activités rémunératrices, mais tout ce qu'elle en retire doit être réinvesti dans la réalisation de cet objectif social[1341]. Il n'existe pas de chiffres fiables sur les fausses asbl dans notre pays.

Enfin, Marc Hooghe signale que la responsabilisation se déroule autrement dans les petites que dans les grandes organisations.[1342] Dans les petites organisations, les membres sont étroitement liés à la politique et les lignes de communication sont courtes. Les grandes organisations sont souvent des prestataires de services, certainement eu égard à la montée du professionnalisme, et leurs membres sont plus souvent des consommateurs que des membres actifs et critiques.[1343]

Intégrité (pratique)

L'intégrité des organisations de la société civile est-elle effectivement assurée ?

Note : 75

Il n'y a pas de code de déontologie applicable à la totalité du secteur des organisations de la société civile.[1344] Les règlements de travail, qui sont établis par les organisations elles-

[1338] http://www.devzw.be/artikels.php [consulté le 11 octobre 2011].
[1339] http://www.devzw.be/artikels.php [Consulté le 11 octobre 2011].
[1340] http://www.devzw.be/artikels.php [Consulté le 11 octobre 2011].
[1341] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, et Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1342] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.
[1343] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, et Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1344] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.

mêmes, contiennent cependant souvent des dispositions déontologiques.[1345] En outre, depuis 1996 un code éthique d'application à la récolte de fonds a vu le jour.[1346] Ce code a été rédigé par l'Association pour une éthique dans les récoltes de fonds (AERF)/Belgische Vereniging voor Ethiek in de Fondswerving (VEF). L'AERF est un organe autorégulateur visant le respect des aspects éthiques de la récolte de fonds par des organisations non gouvernementales dans notre pays. Tous les membres adhèrent au code éthique, un engagement à la fois volontaire et contraignant. Le respect du code est assuré par des procédures internes et une certification externe. Les associations de droit belge ayant adhéré au Code et agréées par le ministère des Finances pour délivrer des attestations d'exonération fiscale, peuvent devenir membre de l'AERF. Chaque membre reçoit le label AERF. L'association compte actuellement 69 membres.[1347]

En Belgique, différentes initiatives sont prises tant du côté néerlandophone que du côté francophone concernant la « bonne gouvernance » et la responsabilisation des organisations de la société civile. Dans ce cadre, on peut renvoyer à « Hefboom »[1348] et « Procura vzw »[1349] qui ont écrit ensemble un manuel pratique : « *Leiden of lijden : tien facetten van goed bestuur in organisaties met een maatschappelijke doelstelling* »[1350]. En 2008, à l'initiative de représentants d'organisations de la société civile et sous la coordination de la Fondation Roi Baudouin, un groupe de pilotage a été créé avec des figures-clés du secteur non marchand qui devaient formuler des avis sur la bonne gouvernance dans le secteur.[1351] Le groupe de pilotage a produit une liste de huit recommandations non contraignantes, notamment sur la formulation claire de l'objectif, la délimitation des compétences et l'intégrité des membres du conseil d'administration.[1352]

Ensuite, il faut noter que les salaires des cadres supérieurs dans les organisations de la société civile sont relativement moins élevés que dans le secteur privé.

Les organisations qui sont subventionnées par l'État font l'objet d'un contrôle renforcé. Le cadre dans lequel on peut demander des subventions peut varier fortement d'un domaine politique à l'autre. Les subventions peuvent aussi dépendre de la qualité du plan stratégique que l'on trace et qui est évalué par des externes. Le répondant Kurt Debruyne signale qu'une organisation qui reçoit une subvention des pouvoirs publics peut toujours engager une

[1345] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, et Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1346] Code éthique des associations sans but lucratif faisant appel à la générosité de la population. Version coordonnée adoptée par l'Assemblée Générale du 20 mars 2009.
[1347] http://www.vef-aerf.be/rubrique.php3?id_rubrique=72 [Consulté le 10 janvier 2012].
[1348] Hefboom offre ses services de financement et de consultance à toutes les organisations actives dans l'entreprenariat social et durable. Hefboom offre ainsi aux particuliers, aux familles, aux entreprises et aux organisations des produits comme la possibilité d'épargner et de placer selon des critères éthiques.
[1349] Procura asbl est un centre de connaissance pour une économie sociale et à but non lucratif.
[1350] DEBAILLIE, T., et LUYTEN, L., 2009, *Leiden of lijden: tien aspecten van goed bestuur in organisaties met een maatschappelijke doelstelling,* Louvain, Garant.
[1351] FONDATION ROI BAUDOUIN, 2010, Recommandations pour la gouvernance des organisations à profit social, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 13.
[1352] http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=266644&LangType=2067 [Consulté le 20 octobre 2011].

procédure contre ces mêmes pouvoirs publics. Il cite aussi la pratique d'octroi de subventions à des grandes organisations par le biais de subventions « nominatives » qui impliquent que le nom de l'organisation et le montant de la subvention sont inscrits dans la loi de finances, ce qui rend plus difficile une modification de la subvention.[1353]

Dans l'optique d'un contrôle post hoc, il faut, la plupart du temps, à la fin des activités, établir un rapport final. La Cour des comptes effectue aussi un contrôle a posteriori. Le répondant Kurt Debruyne fait remarquer qu'effectuer des contrôles auprès du bénéficiaire serait théoriquement contraire aux tâches constitutionnelles de la Cour des comptes. En effet, la Cour des comptes n'est pas habilitée à effectuer des contrôles auprès d'organisations non publiques, même si celles-ci sont subventionnées par l'État.[1354] Les organisations qui font appel à des subventions européennes peuvent, par ailleurs, être soumises à des audits.[1355]

D'une manière plus générale, on peut partir du principe que les organisations de la société civile sont très attachées à leur réputation. Elles sont en effet vulnérables sur ce point. Une bonne réputation incitera les citoyens à faire plus facilement des dons et les entreprises à parrainer plus facilement. Pour les organisations de la société civile, l'intégrité est donc très importante.[1356] On peut s'attendre à ce que les organisations essayent d'éviter les atteintes à leur réputation, mais cela implique aussi naturellement des risques de les voir couvrir des violations de l'intégrité. Par ailleurs, il n'y a pas ou peu de dispositifs d'alerte professionnelle dans le secteur.[1357] En tous cas, on dispose de peu d'informations sur les violations de l'intégrité par le personnel des organisations de la société civile. Seuls sont connus les cas qui ont été portés devant le tribunal.[1358]

Enfin, il convient de signaler certains risques concernant les conflits d'intérêt. Citons par exemple des (représentants de) banques, des courtiers en assurances ou des consultants qui font des affaires avec des a(i)sbl et qui sont aussi membres du conseil d'administration. Dans les petites a(i)sbl, ces intérêts sont généralement moins importants et la distance entre l'organisation, les administrateurs et les membres est beaucoup plus petite, mais il peut aussi y avoir des risques non négligeables.[1359] Il existe peu d'instruments légaux dans ce domaine.[1360]

[1353] Communication écrite avec Kurt Debruyne, Inspection des Finances, 3 novembre 2011.
[1354] Communication écrite avec Kurt Debruyne, Inspection des Finances, 3 novembre 2011.
[1355] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1356] *Ibid*.
[1357] *Ibid*.
[1358] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.
[1359] PRINS, H., et CUYPERS, J., 2009, *vzw-zakboekje,* Malines, Kluwer, 77.
[1360] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.

RÔLE

Capacité à mettre en cause la responsabilité du gouvernement

La société civile parvient-elle à agir de sorte que le gouvernement rende compte et réponde de ses actes et décisions ?

Note : 50

Cette partie expose le rôle de la société civile à chaque phase du cycle politique (préparation, définition, exécution et évaluation de la politique).

On constate qu'en général les organisations de la société civile sont principalement impliquées dans la préparation de la politique. Elles jouent en outre aussi un rôle dans la mise en œuvre et dans l'évaluation de la politique. Elles n'apparaissent pas dans la phase de définition de la politique. Ceci reste une compétence des pouvoirs publics.[1361]

La société civile participe de différentes manières à la préparation de la politique. Dans certains domaines, en particulier la politique du travail, son influence est particulièrement grande. Il y a une concertation sociale formelle dans le cadre de laquelle les représentants des employeurs et des salariés peuvent émettre des avis contraignants. En raison de cette influence importante, il existe des règles strictes concernant la représentativité. Dans d'autres domaines, ce rôle se limite à une simple fonction consultative. Parfois les choses se déroulent de manière formelle, par exemple par la représentation d'organisations de la société civile dans des conseils consultatifs, qui sont extrêmement nombreux en Belgique. Dans d'autres cas, l'intervention se limite à des contacts informels. Verhaeghe et Jacobs confirment que, formellement, la société civile est fortement impliquée dans la préparation de la politique.[1362] Ils soulignent cependant que les organisations sont toutefois périodiquement frustrées par les résultats des nombreuses consultations. On a régulièrement le sentiment que la décision politique a déjà été prise. On essaye donc, dans la pratique, d'exercer une influence par le lobbying (auprès de collaborateurs des cabinets, de ministres ou parfois de députés). Cela réduit toutefois la transparence.[1363]

En ce qui concerne la mise en œuvre de la politique, on a déjà signalé plus haut que certaines organisations de la société civile (mutualités, syndicats etc.,) jouent un rôle important. Cela n'est pas du tout le cas pour d'autres organisations.

Enfin, il est à noter qu'en Belgique, les évaluations sont faites, en majeure partie, sur une base ad hoc. Il y a cependant des exemples d'évaluations auxquelles la société civile participe. Dans le secteur de l'environnement par exemple, la société civile participe aux rapports environnementaux MIRA (rapport sur l'environnement en Flandre). MIRA décrit,

[1361] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.
[1362] Interview avec Danny Jacobs et Bart Verhaeghe, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1363] Interview avec Danny Jacobs et Bart Verhaeghe, Bruxelles, 19 octobre 2011.

analyse et évalue l'état de l'environnement en Flandre et émet des pronostics sur les éventuels évolutions environnementales.[1364]

Plus généralement, on peut noter que les organisations de la société civile sont, en principe, entièrement libres d'émettre des critiques sur les décisions des pouvoirs publics. Cela est encore plus renforcé par la dépilarisation qui affaiblit les liens idéologiques entre les organisations de la société civile et les partis politiques.[1365] Dans la pratique, cette liberté doit être quelque peu nuancée pour les organisations subventionnées par l'État. Jacobs et Verhaeghe signalent que, parfois, les pouvoirs publics menacent (de manière subtile) de réduire ou de stopper les subventions si la politique de l'organisation ne s'inscrit pas dans la leur.[1366]

Enfin, la société civile peut aussi assigner l'État. Dans certains cas, les organisations de la société civile peuvent invoquer un droit de réquisition. Un exemple en est le droit des associations qui sont des personnes morales depuis au moins cinq ans et dont le but est de défendre les droits de l'homme ou de lutter contre la discrimination, de faire respecter la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.[1367]

Par ailleurs, tout citoyen, mais aussi toute organisation de la société civile, peut demander au Conseil d'État la suspension ou l'annulation d'un acte juridique administratif (cf. pilier « pouvoir judiciaire » et « secteur public »). Toutefois, cela ne concerne que les cas où les organisations peuvent démontrer qu'elles y ont un intérêt, ce qui est souvent un problème, même pour les organisations qui poursuivent un intérêt sociétal.[1368] Pourtant, le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle sont, en général, plus vite enclins à honorer les demandes des associations en vue de la défense d'un intérêt collectif que la Cour de cassation.[1369]

Promotion des réformes politiques

Les organisations de la société civile sont-elles activement engagées dans la promotion de réformes permettant de lutter contre la corruption ?

Note : 25

On peut ici, bien entendu, évoquer les activités de TI. Ces dernières années, la section belge de cette ONG s'est montrée de plus en plus active et a acquis une plus grande visibilité.

[1364] Interview avec Danny Jacobs et Bart Verhaeghe, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1365] Interview avec Marc Hooghe, Centrum voor Politicologie Faculteit Sociale Wetenschappen, Louvain, 29 septembre 2011.
[1366] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1367] Art. 32 de la Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, M.B. 8 août 1981.
[1368] Interview avec Danny Jacobs, Bond Beter Leefmilieu, Bruxelles, 19 octobre 2011 ; interview avec Bart Verhaeghe, Verenigde Verenigingen, Bruxelles, 19 octobre 2011.
[1369] Communication écrite avec Kurt Debruyne, Inspection des Finances, 3 novembre 2011.

Du reste, aucune association ne se prononce explicitement sur ce thème. Dans un sens plus général, il n'y a pas vraiment d'approche systématique concernant les initiatives et réformes anticorruption. On rencontre, toutefois, certaines initiatives locales isolées : le syndicat socialiste, par exemple, a en 2010 fait effectuer une recherche sur la fraude sociale et fiscale par l'Université Libre de Bruxelles.[1370]

[1370] DIALLO, H., KARAKAYA, G., MEULDERS, D., et PLASMAN, R., 2010, *Raming van de belasting fraude in België,* Bruxelles, Université Libre de Bruxelles.

8.13. Entreprises

RÉSUMÉ

L’économie belge se caractérise notamment par une productivité élevée, mais aussi par une économie souterraine non négligeable.

On observe un faible niveau de sanctions pour corruption à imputer surtout à des problèmes systémiques, tels l’insuffisance de ressources policières et judiciaires en quantité et en qualité qui sont mises à disposition, la longueur des procédures et la présence très limitée de règlements concernant les donneurs d'alerte.

La législation règle la réaction répressive à l'égard de la corruption d’agents privés et publics - nationaux et étrangers. Il n’y a toutefois pas d'exigences légales visant à faire adopter par les entreprises des mesures préventives en matière d'anticorruption par analogie avec le FCPA américain ou le Bribery act britannique.

En matière de « corporate governance », le cadre légal est adéquat. Il faut cependant préciser que ce cadre ne s’applique qu’aux entreprises du secteur financier et aux sociétés cotées, qui ne représentent qu’une petite part de l’économie belge.

Une politique d'intégrité élaborée est mise en place au sein des entreprises, mais elle n'est le fait que de multinationales et d’un nombre de grandes entreprises exportatrices, en ne concernant que de manière très limitée la myriade de petites et moyennes entreprises belges. En outre, le manque de protection légale des donneurs d’alerte tant dans la sphère privée que publique, et le fait qu’experts comptables et réviseurs soient tenus au secret professionnel, réduisent l’efficience des mécanismes en place. Dans la majorité des intercommunales, qui impliquent une confusion des secteurs privé et public, du monde de l’entreprise et des acteurs politiques, la gestion des conflits d’intérêt et le mode de gouvernance ne sont pas, ou seulement de manière très limitée, de nature à prévenir les manquements à l’intégrité.

Bien que certaines entreprises belges entreprennent de réels efforts en matière d’anticorruption, la conscience des avantages et de la nécessité d'une politique d'intégrité reste encore très limitée dans de nombreuses entreprises.

Entreprises Résultat global du pillier: 55 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité **69 /100**	Ressources	100	75
	Indépendance	75	25
Gouvernance **58 /100**	Transparence	75	75
	Obligation de rendre compte	50	50
	Intégrité	50	50
Rôle **38 /100**	Engagement dans la lutte contre la corruption	25	
	Soutien à/engagement avec la société civile	50	

STRUCTURE ET ORGANISATION

Le contexte international est difficile, et l'avenir de l'activité économique en Belgique incertaine. L'année 2010 a connu une augmentation importante des prix à la consommation qui grève le budget des ménages. Les défis à venir concernent surtout la situation budgétaire à long terme, la maitrise de l'inflation, le taux d'emploi, le vieillissement de la population, la préservation de l'environnement, la compétitivité dans la mondialisation et l'approvisionnement énergétique.[1371]

En termes de productivité de la main d'œuvre, les performances de la Belgique sont bonnes, et la situent en troisième place dans le classement des pays de l'Europe des 15.[1372] Les secteurs-clés de l'économie belge sont les suivants : biotechnologie, automobile, pharmaceutique, agroalimentaire, aérospatial, environnement, ICT, transport et logistique.[1373]

Le niveau élevé de formation de la population, et l'innovation dans les Petites et Moyennes Entreprises (PME) constituent des points forts de l'économie belge. Le pays connait pourtant « une faiblesse relative des exportations (…) à long terme » due au « tassement du nombre d'entreprises exportatrices »[1374], à une faible spécialisation « dans des produits à forte teneur

[1371] SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL ÉCONOMIE, 2011, Classes moyennes et Énergie, *Panorama de l'économie belge 2010*, 3.
[1372] SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL ÉCONOMIE, 2011, Classes moyennes et Énergie, *Panorama de l'économie belge* 2010, 43.
[1373] http://business.belgium.be/fr/investir_en_belgique/secteurs_cles/ [consulté le 29 mars 2012].
[1374] SECRÉTARIAT DU CCE ET DU BFP, Note commune de la BNB, 2011, *Les défis de la compétitivité en Belgique*, 12.

en recherche et innovation »[1375], et au fait que nos exportations partent principalement dans des pays présentant un faible potentiel de croissance et moins dans les nouveaux pôles de croissance – BRIC et Europe Centrale et de l'Est. D'autres freins aux dynamiques des entreprises sont, d'après la banque nationale, le cadre réglementaire lourd et le haut niveau de la dette publique.[1376]

La Belgique compte, au 31 décembre 2010, 1.000.931 entités économiquement actives, dont 115.321 ASBL. En 2011 79.000 entités sont créées[1377], dont 55% en Région flamande, 14,1% en Région de Bruxelles-Capitale et 27,7% en Région wallonne. Sur le plan de leur forme juridique, ces nouvelles entreprises sont, pour 49% d'entre elles, des entreprises unipersonnelles et pour 24%, des SPRL [1378]. L'année 2011 a cependant également connu de nombreuses faillites. Au total, 10.528 entreprises ont fait faillite et 18.330 emplois ont été menacés suite à la faillite de l'employeur.[1379] En 2010, les secteurs les plus touchés sont les services, le commerce, l'horeca, la construction, l'industrie et l'agriculture.[1380] En 2010, 63% des faillites concernaient des entreprises de moins de 10 ans.[1381]

En 2010, l'économie souterraine belge est évaluée à 18 % du PIB[1382], ce qui représente la somme de 61 milliards d'euros[1383]. L'économie souterraine semble dès lors constituer une dimension essentielle de l'économie belge. Elle prive les budgets publics d'une part importante des recettes fiscales. Associée à différentes formes de criminalité économique, ensemble ils « faussent la concurrence, violent les droits socio-économiques des citoyens, ralentissent le progrès économique, ponctionnent abusivement les systèmes publics de sécurité sociale et propagent une culture du non-droit »[1384]. L'économie souterraine permet la constitution de caisses noires propices à être utilisées pour la corruption.

[1375] *Ibid.*, 13.
[1376] SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL ÉCONOMIE, 2011, Classes moyennes et Énergie, *Panorama de l'économie belge 2010*, 4-5 ;
WORLD ECONOMIC FORUM, 2011, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, 25.
[1377] Graydon, 2011, *Étude du 31 décembre 2011*.
[1378] *Ibid.*, 9.
[1379] *Ibid.*, 3
[1380] SPF ÉCONOMIE – DIRECTION GÉNÉRALE STATISTIQUE ET INFORMATION ÉCONOMIQUE, 2010*, Communiqué de presse,* 11.
[1381] *Ibid.*, 6.
[1382] SCHNEIDER, F., 2010, *The Influence of the economic crisis on the underground economy in Germany and the other OECD-countries in 2010: a (further) increase*, 8.
[1383]http://www.lecho.be/actualite/economie_politique_belgique/La_Belgique_5eme_plus_grosse_economie_souterraine_de_l_OCDE.8956009-3154.art [consulté le 29 mars 2012].
[1384] CONSEIL DE L'EUROPE - COMMISSION DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES ET DU DÉVELOPPEMENT, 2011, *L'économie souterraine : une menace pour la démocratie, le développement et l'État de droit*, 1.

CAPACITÉ

Ressources (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur offrent-elles aux entreprises privées un environnement leur permettant de se constituer et de se développer ?

Note : 100

Le Code des Sociétés reconnaît différentes formes de sociétés commerciales, qui permettent de créer des structures adaptées aux besoins du business à développer : la société en nom collectif (SNC), la société en commandite simple (SCS), la société anonyme (SA), la société en commandite par actions (SCA), la société privée à responsabilité limitée (SPRL), la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) ou illimitée (SCRI) et le groupement d'intérêt économique (GIE).[1385]

Ces sociétés disposent de la personnalité juridique à partir du moment où les formalités administratives de création sont accomplies.[1386] Elles sont dès lors soumises à l'impôt des sociétés. Le capital légal minimum des sociétés varie en fonction de la forme de celles-ci : 61 500 euros pour les SA, 18 550 euros pour les SPRL et SCRL.[1387]

Une société commerciale est amenée à s'engager dans différents types de contrats avec des tiers. Les contrats sont régis par le Code Civil[1388] qui précise notamment les règles de validité des conventions et les effets des obligations. Cette législation est inspirée du droit romain.

En cas de difficultés financières de l'entreprise, deux scénarios peuvent être envisagés : la réorganisation judiciaire ou la faillite. Leurs modalités sont principalement fixées par les lois relatives aux fermetures d'entreprises[1389], à la continuité des entreprises[1390] et aux faillites.[1391] Une nouvelle législation qui prévoit la « réorganisation judiciaire » et qui est en vigueur depuis 2009 vise à prévenir les faillites par la désignation d'un médiateur, un accord amiable avec les créanciers, ou la réorganisation judiciaire avec un sursis maximal de 6 mois[1392]. Lorsque la réorganisation judiciaire ne permet pas de sauver l'entreprise, sa faillite est prononcée par le tribunal de commerce, qui nomme un juge commissaire et un ou plusieurs curateurs chargés de la liquidation des avoirs de l'entreprise. Le droit belge prévoit aussi la liquidation, volontaire ou contrainte, qui consiste en la liquidation des actifs de la société.

[1385] Code des Sociétés, M.B. 6 août 1999.
[1386] Pour le détail de ces formalités, voir section « ressources (pratique) ».
[1387] Voir A.R. 13 juillet 2001 portant exécution de la loi du 26 juin 2000 relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution, en ce qui concerne le Code des sociétés, M.B. 11 août 2001.
[1388] Art. 1101-1581 du Code Civil, M.B. 3 septembre 1807.
[1389] Loi du 26 juin 2002 Bruxelles, M.B. 9 août 2002.
[1390] Loi du du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises, M.B. 9 février 2009.
[1391] Loi du du 8 août 1997 sur les faillites, M.B. 28 octobre 1997.
[1392] http://www.ucm.be/C1256C0D003C8BF5/_/D8EA8EC59C5E86A1C125770500408839?OpenDocument [Consulté le 15 mars 2012].

En matière de propriété intellectuelle, différentes formes de protection légale sont disponibles aux entrepreneurs et particuliers : brevets d'invention[1393], certificat complémentaire de protection pour les médicaments ou produits phytopharmaceutiques, certificats d'obtention végétale[1394], enregistrement d'une marque, de dessins ou modèles[1395], droits d'auteurs[1396], protection des programmes informatiques,[1397] et l'« e-dépôt » (cf. infra) qui, s'il ne confère pas un droit de propriété intellectuelle, permet de faire acter la date et l'identité du créateur d'une idée ou d'un concept.

Les demandes relatives à ces différentes formes de protection sont traitées par deux organismes principaux : le SPF Économie et l'Office Benelux de la Propriété Intellectuelle.

La Belgique ne reste pas inactive et s'inscrit dans une démarche continue d'amélioration de la protection de la propriété intellectuelle : lois récentes, et projets de lois en cours d'adoption[1398].

Ressources (pratique)

Les entreprises privées bénéficient-elles effectivement d'un environnement leur permettant de se constituer et de se développer ?

Note : 75

Un extrait de l'acte de constitution d'une société commerciale doit être déposé au greffe du tribunal de commerce en vue d'être publié au Moniteur Belge. En 2011, cette publication coûte 229,17 euros TVAC.[1399] L'acte doit également être enregistré dans un Bureau d'enregistrement. Ensuite, le greffier inscrit les données relatives à l'entreprise dans la Banque Carrefour des Entreprises qui délivre un numéro d'entreprise à la nouvelle société ; numéro qui sera également utilisé comme numéro de TVA. Une fois ces formalités accomplies, la société dispose de la personnalité juridique.[1400]

[1393] Loi du 28 mars 1984 sur les brevets d'invention, M.B. 9 mars 1985.
[1394] Loi du 20 mai 1975 sur la protection des obtentions végétales, M.B. 5 septembre 1975.
[1395] Loi du 22 mars 2006 portant assentiment à la Convention Benelux en matière de Propriété intellectuelle (marques et dessins ou modèles), M.B. 26 avril 2006.
[1396] Loi du 30 juin 1994 sur le droit d'auteur, M.B. 27 juillet 1994.
Concernent la rémunération équitable (opérée par la SABAM, organisme chargé de prélever un droit pour l'utilisation publique d'un répertoire musical), la rémunération pour reprographie (opérée par REPROBEL, organisme chargé de prélever un droit sur les appareils de reprographie et les copies), la rémunération pour copie privée (opérée par AUVIBEL, organisme chargé de prélever un droit auprès des fabricants, importateurs ou acheteurs de supports utilisables pour la reproduction d'œuvres sonores ou audiovisuelles ou d'appareils visant à la reproduction de celles-ci). Sources : www.sabam.be; www.reprobel.be; http://www.auvibel.be.
[1397] Loi du 30 juin 1994 sur le droit d'auteur, M.B. 27 juillet 1994.
[1398] Pour plus d'informations, voy. not. OFFICE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE, 2010, Rapport Annuel 2010, Bruxelles, 68.
[1399] http://www.ucm.be/ucm/ewcm.nsf/_/E096AE8D2CF7D37FC125769A003261DB?opendocument [Consulté le 15 mars 2012].
[1400] D'autres formalités devront être accomplies : souscription à différentes assurances, et, en cas d'engagement de personnel, inscription à l'Office National de Sécurité Sociale.

Depuis le 1er juin 2006, toutes ces procédures peuvent se faire par voie informatique via le guichet électronique ou « e-dépôt ». Cette simplification administrative traduit concrètement la volonté des pouvoirs publics de stimuler la création d'entreprises.

Les chiffres avancés par le Global Entrepreneurship Monitor (GEM) ne font pas état d'une dynamique entrepreneuriale particulièrement marquée en Belgique. En 2010, seuls 3,7% des belges entre 18 et 64 ans étaient impliqués dans la création d'une entreprise ou possédaient une entreprise nouvellement créée (de moins de 42 mois).[1401] Et selon Ivan van de Cloot, seuls 80% des nouvelles entreprises belges parviennent à souffler leur première bougie. Après 3 ans, elles ne sont plus que 35% à ne pas avoir mis la clé sous la porte.[1402] Les chiffres édités par la Banque Mondiale classent, pour 2012, la Belgique en 28e position sur les 183 pays analysés pour le « ease of doing business rank »[1403]. Elle suit le Royaume-Uni (7e), l'Allemagne (19e) et la Suisse (26e), mais précède la France (29e), les Pays-Bas (31e) et l'Italie (87e).[1404] La Belgique se place en 36e position[1405] pour l'indicateur « starting a business » qui prend en compte le nombre de procédures, le nombre de jours, le coût de chaque procédure ainsi que le capital minimal nécessaire pour démarrer une entreprise[1406]. Ainsi, elle suit l'Angleterre (19e) et la France (25e), mais précède l'Italie (77e), les Pays-Bas (79e), la Suisse (85e) et l'Allemagne (98e).[1407] Les secteurs les plus actifs pour la création d'entreprises sont la « consultance d'entreprise, la restauration, les soins du corps et les services d'aménagement paysager »[1408].

Les charges administratives sont lourdes. Ainsi notamment celles qui découlent des complexités de la législation sociale. Elles obligent à recourir à des sociétés spécialisées : en 2005, près de 92% des employeurs belges étaient affiliés à un secrétariat social agréé.[1409]

Depuis sa mise en œuvre il y a 2 ans, la loi sur la continuité des entreprises a connu 2.250 procédures de réorganisation judiciaire.[1410] Selon une étude menée par Graydon[1411], la loi connaît un réel succès par rapport à l'ancienne loi sur le concordat judiciaire.[1412] Mais si la loi a amorti l'effet de la crise, elle n'a pas entrainé une réduction du nombre de faillites. Trop d'entreprises recourent trop tard à cette procédure, quand elles sont déjà à la veille de la

[1401] SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL ÉCONOMIE, Classes moyennes et Énergie, 2011, *Panorama de l'économie belge 2010*, 56.
[1402] One Business magazine, 16 février 2011
[1403] THE WORLD BANK – INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2012, *Economy profile: Belgium*, 7.
[1404] http://www.doingbusiness.org/rankings [consulté le 29 avril 2012].
[1405] THE WORLD BANK - INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, The World Bank, 2012, *Economy profile: Belgium*, 10.
[1406] *Ibid.*, 14.
[1407] http://www.doingbusiness.org/rankings [Consulté le 29 avril 2012].
[1408] http://www.graydon.be/publicnew/Default.aspx?i=102&artikels_id=824 [consulté le 15 mars 2012].
[1409] Mensuel d'information juridique et sur l'emploi Nr. 38 03/06. Association des Centres culturels, 5. http://www.centres-culturels.be/PDF/ACC_Express/ACC_EXPRESS_38.pdf [consulté le 24 avril 2012].
[1410] Communiqué de presse FEB, 30 mars 2011, http://vbo-feb.be/media/uploads/public/_custom/press/30_03_cdp_FEB.pdf [consulté le 15 mars 2012]
[1411] Graydon est une entreprise spécialisée en informations commerciales et Database Marketing.
[1412] Loi du 17 juillet 1997 relative au concordat judiciaire, M.B. 28 octobre 1997.

faillite.[1413] D'autres aspects de la mise en œuvre de la loi font aussi l'objet de commentaires.[1414]

Les fermetures d'entreprises en Belgique dues à des faillites enregistrées sont supérieures de presque de 50% à celles d'il y a 10 ans. L'année 2011 constitue un record puisque les derniers chiffres attestent l'enregistrement de 10.224 faillites[1415].

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de faillites	7.094	7.222	7.593	7.935	7.878	7.616	7.678	8.476	9.420	9.570

Nombre de faillites[1416]

La réponse à la question de savoir si « les entreprises peuvent se créer et opérer de façon effective » en Belgique ne serait pas complète si, à côté du peu de créations effectives d'entreprises et du nombre élevé de faillites, on ne mentionnait pas la diminution systématique du nombre de grandes entreprises belges : rachats par des opérateurs étrangers notamment dans les secteurs de la sidérurgie et de l'énergie, et déplacement vers l'étranger de centres de contrôle, en particulier dans le secteur de la finance.

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur offrent-elles aux entreprises la possibilité de fonctionner de manière indépendante ?

Note : 75

Le Code pénal belge précise dans ses articles 240 à 242 les dispositions concernant le détournement par personne exerçant une fonction publique. L'article 243 du Code pénal règle les peines applicables en matière de concussion pour une personne exerçant une fonction publique. L'article 245 précise les peines applicables en cas de prise d'intérêt par une personne exerçant une fonction publique. Les articles 246 et suivants définissent la corruption passive et active, et précisent les peines applicables pour une personne exerçant une fonction publique dans un État étranger ou dans une organisation de droit international

[1413] UCM - magazine U&A 2010 n° 08/07 Économie - Continuité des entreprises.

[1414] Abus par certaines entreprises dont la continuité n'est pas menacée, sous-exploitation du mécanisme de cession de l'entreprise à un tiers sous autorité judiciaire, mécanismes de prévention (dépistage, alerte) défaillants et loi qui reste méconnue de nombreux dirigeants d'entreprises.
Partant de ce constat, la Fédération des Entreprises de Belgique (FEB) va mettre en place un groupe de travail multidisciplinaire chargé de produire une évaluation de cette législation - Communiqué de presse FEB, 30 mars 2011,
http://vbo-feb.be/media/uploads/public/_custom/press/30_03_cdp_FEB.pdf [consulté le 15 mars 2012].

[1415] http://www.graydon.be/publicnew/Default.aspx?i=102&artikels_id=824 [consulté le 15 mars 2012].

[1416] Nombre de faillites pour la Belgique et pour les régions 2001-2011 (attention année courante incomplète) http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/entreprises/faillites/ans/ [consulté le 29 avril 2012].

public. Les articles 504 bis et 504 ter du Code pénal définissent la corruption privée et prévoient les peines en vigueur en cas d'infraction à ces règles.

Le Code d'instruction criminelle prévoit des possibilités de poursuites extraterritoriales en cas de violation des dispositions des articles 246 à 250 du Code pénal. Pour les fonctionnaires, il prévoit également, en son article 29, l'obligation d'informer (cf. supra « secteur public »).

Les sections « ressources (cadre légal) » et « ressources (pratique) » détaillent les étapes et les acteurs impliqués dans la constitution d'une société. Ces procédures ne sont pas réellement entachées d'interférences extérieures étant donné que la plupart de celles-ci peuvent se faire en ligne. Néanmoins, des interférences public-privé peuvent survenir, notamment dans le cas de situations de cumul d'activités, de délivrance d'autorisations et de permis, de marchés publics et de subventions, qui peuvent créer des opportunités pour les conflits d'intérêts. Certaines de ces situations font l'objet de législations spécifiques[1417]. La notion de conflit d'intérêt est également traitée dans le statut Camu (arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État) notamment à l'article 9. Cette réglementation est abordée dans la circulaire 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale[1418]. De plus, le SPF Budget et Contrôle de la gestion a publié un manuel reprenant la définition de la notion de conflit d'intérêts, une ligne de politique générale en la matière et une méthodologie d'identification de situations problématiques[1419].

Indépendance (pratique)

Les entreprises peuvent-elles effectivement fonctionner de manière indépendante ?

Note : 25

D'abord il convient de distinguer clairement entre deux types de 'business' : le circuit criminel (criminal intend) et le circuit régulier qui tient à éviter toute implication dans le premier. Le premier est international, génère des moyens sur les marchés financiers qui peuvent être réutilisés pour d'autres faits criminels (tels la corruption) et qui à leur tour entrainent des flux financiers toujours croissants. Le circuit régulier ne prend pas toujours suffisamment conscience du besoin de se préserver d'interférences avec le circuit criminel.

Vu la nature même de la corruption – les deux protagonistes ont avantage à se taire – et vu que, malgré leur obligation légale à communiquer les cas, les entreprises évitent en général

[1417] La loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fourniture et de services, M.B. 22 janvier 1994, énonce notamment le principe général selon lequel tout fonctionnaire, tout officier public ou toute autre personne physique ou morale chargée d'un service public se trouvant dans une situation de conflits d'intérêts ne peut intervenir dans la passation et la surveillance de l'exécution d'un marché public.
[1418] Circulaire n° 537 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale, M.B., 27 août 2007.
[1419] http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/INTERNET_integriteit/TAB149685/BEHEER_CONFLICT_DEFINITIEF.pdf [Consulté le 15 mars 2012].

de faire de la publicité et privilégient un règlement interne, il est difficile d'estimer le niveau de corruption dans le secteur privé en Belgique.

On pointe souvent les nombreux contacts entre les entreprises et le secteur public. Cette confusion est encore renforcée par un contexte d'évolution des services publics vers des procédures et comportements davantage « orientés clients ». Si interférences inacceptables il y a, elles apparaissent parfois tard, comme pour l'affaire de la Régie des Bâtiments jugée fin 2010[1420], qui portait sur des relations de corruption qu'ont pu entretenir des dizaines de personnes du privé et du public pendant une décennie avant que les autorités judiciaires ne s'en emparent. Il est probable que de nombreux cas n'ont jamais été communiqués et que d'autres sont prescrits.

Les décisions judiciaires en matière de corruption ne sont aisément disponibles ni pour le citoyen, et ni même pour les parquets et services de police. Le chercheur qui aujourd'hui souhaite analyser la jurisprudence au cours des dernières années doit s'adresser à chacun des 5 arrondissements judiciaires de Liège, Mons, Bruxelles, Anvers et Gand. Une des raisons est que les affaires sont classées selon l'infraction principale, et que la corruption est souvent associée à d'autres sans être l'infraction principale. Des travaux sont néanmoins en cours au niveau du Réseau d'expertise sur la corruption du Collège des procureurs généraux pour remédier à la situation pour les magistrats, et pouvoir leur fournir en outre des synthèses des jugements.

Le rapport d'évaluation de la Belgique, produit par le GRECO dans son troisième cycle d'évaluation, reprend des données chiffrées sur les délits de corruption collectées par les parquets[1421]. Le nombre d'affaires de corruption d'agents publics entrées par les parquets de 2000 à 2007 sont en moyenne de 160 par an. Mais ce chiffre n'indique pas combien d'entre elles concernent des entreprises privées. Par ailleurs, il est fort probable que de nombreux cas ne soient pas communiqués, notamment en raison du fait que les entreprises veulent

[1420] Suite à une dénonciation de l'Office Central de la Répression pour la Corruption de la Police judiciaire fédérale, des perquisitions ont été menées en 2006 à la Régie des Bâtiments à Bruxelles. L'affaire concerne des échanges d'argent ou de travaux en faveur du directeur général de la Régie des Bâtiments qui, à son tour, aurait aidé des entrepreneurs à décrocher des contrats de la Régie des Bâtiments. Les irrégularités présumées se sont poursuivies pendant 10 ans et concernent de gros chantiers tels que le Palais de Justice de Bruxelles, l'Observatoire Royal de Belgique, le musée du Cinquantenaire, les prisons de St Gilles et de Forest. Le dossier n'est pas encore clôturé. Le Parquet de Bruxelles va sans doute renvoyer 71 personnes en correctionnelle : 12 fonctionnaires, 35 dirigeants d'entreprises et 24 sociétés. Depuis cette affaire, 14 autres dossiers ont été ouverts en Flandre en 2009.
Sources :
http://levif.rnews.be/fr/news/belga-generique/l-affaire-de-corruption-a-la-regie-des-batiments-en-chambre-du-conseil-vendredi/article-1194817918935.htm [consulté le 15 mars 2012] ;
http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_nouvelles-affaires-de-corruption-dans-l-administration-flamande?id=6607453 [consulté le 16 mars 2012] ;
http://www.lalibre.be/actu/belgique/article/679732/des-dossiers-de-corruption-en-pagaille-en-flandre.html [consulté le 16 mars 2012].

[1421] GRECO, 2009, Troisième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation sur la Belgique sur les incriminations (STE 191 et 193, PDC 2), Strasbourg, 34. Il fournit des données chiffrées en lien avec les délits de concussion, corruption et prise d'intérêt par fonctionnaire.

éviter le risque de voir ces comportements publiés[1422], du caractère particulièrement dissimulé d'un comportement criminel très différent du « street-crime » ou encore des ressources importantes à disposition de certains auteurs. Quant aux affaires de corruption privée, elles n'auraient entrainé que 5 condamnations sur la période de 1993 à 2006, pour un total de 397 condamnations pour corruption d'agents publics sur la même période.[1423]

Le même rapport du GRECO renseigne sur les suites judiciaires des affaires portées à la connaissance des autorités. Sans préjudice de ce qui précède, près de la moitié des dossiers rentrés entre début 2000 et fin 2007 auraient été classés sans suite, dont 40% pour insuffisance de charges.[1424]

Il semble difficile d'interpréter ces données. En outre, il faut également noter que les investigations consacrées aux comportements de délinquance économique et financière en général, sont longues et coûteuses en moyens financiers et humains. Certains soulignent les problèmes d'effectifs rencontrés par plusieurs services spécialisés en ces matières - ce qui pourrait éclairer des difficultés de coordination, de communication, et des retards de procédure. Il ne s'agit bien entendu que de suppositions qui doivent être approfondies par une recherche empirique.

Il convient que les entreprises mettent en place des règles et moyens de prévention pour se prémunir d'« interférences extérieures », comme notamment organiser des analyses de risque, prendre des mesures pour soutenir le leadership éthique, établir ou renforcer des chartes éthiques, mettre en place des compliance officers, organiser des formations en lien avec l'intégrité et la corruption, diffuser des informations sur les risques,… Un nombre croissant de grands groupes internationaux implantés en Belgique ont en effet développé des systèmes de 'compliance' qui contiennent de telles mesures. Mais beaucoup d'entreprises semblent peu conscientes des risques qu'elles ecourent tant qu'elles n'ont pas été confrontées à une procédure judiciaire mettant leur crédibilité à mal.[1425]

Les intercommunales occupent une place importante dans le paysage économique belge.

[1422] Ce facteur peut notamment expliquer l'essor d'un marché d'enquête privée, d'audit légal. À noter toutefois que ce marché reste restreint en Belgique en comparaison avec certains autres pays où il semble avoir intégré la culture du monde des affaires.

[1423] Transparency International pointe également, dans son « Progress Report » un manque de proactivité au niveau belge dans le cadre du suivi de la convention anticorruption de l'OCDE. Selon TI, fin 2010 – soit plus de 10 ans après l'entrée en vigueur de la Convention – aucun jugement n'avait été prononcé en Belgique, ni pour les cas belges, ni pour ceux transmis par l'OLAF. À l'origine, 33 entreprises belges étaient citées, il en restait 15 sous investigation en 2006 et il n'en reste plus que 3 à répondre d'allégations de paiements inappropriés liés au programme des Nations Unies 'Oil for food' en Iraq. On invoque le manque de preuves. Aux Pays-Bas, par contre, des condamnations ou des 'settlements' ont été prononcés pour des dossiers semblables. Voir TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011, Progress Report 2011: Enforcement of the OECD anti-bribery Convention, Berlin, 94.

[1424] GRECO, 2009, Troisième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation sur la Belgique sur les incriminations (STE 191 et 193, PDC 2), Strasbourg, 10.

[1425] Interview avec François Vincke, Avocat au barreau de Bruxelles, Anti-Corruption Commission International Chamber of Commerce, Bruxelles, 16 août 2011 ; Interview avec X., Bruxelles, 2 août 2011 ; Interview avec Frank Hallez, Regional Compliance Officer BeLux Siemens, Bruxelles, 10 août 2011.

Ces structures tantôt entièrement publiques, tantôt mixtes, ont un poids majeur dans certains marchés tels celui de la fourniture énergétique, ou en matière de développement économique. Les pratiques des nominations et les dynamiques de vote y posent souvent question, et la transparence de leur fonctionnement est loin d'être optimale. Une étude empirique de De Witte et Moesen[1426] montre que les intercommunales mettent à mal les règles de base en matière de corporate governance. Les auteurs observent par exemple des conseils d'administration aussi bien composés de 160 que d'une seule personne, qui ne peuvent être opérationnels.

Il faut également mentionner la présence de mandataires politiques ou d'anciens mandataires politiques au sein du conseil d'administration (voire du management dans certains cas) de plusieurs grandes entreprises belges, assez généralement des entreprises anciennement publiques et totalement ou partiellement privatisées.[1427] Dexia et le Holding Communal avaient un conseil d'administration composé essentiellement de « politiques ». Leur présence au sein des structures de gestion (de fait ou de droit) de ces grandes entreprises crée des risques éventuels de confusion entre les intérêts publics et privés. Jongler avec plusieurs « loyautés » expose à des conflits d'intérêts qui, non gérés, risquent de faire passer l'intérêt personnel ou d'autres intérêts devant l'exercice du pouvoir d'administrateur qui a été confié.

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles la transparence des activités des entreprises ?

Note : 75

L'établissement des comptes annuels, des comptes consolidés et du bilan social d'une entreprise est fondé sur plusieurs textes de loi.[1428]

Les comptes annuels doivent donc *« (…) donner une image fidèle du patrimoine, de la position financière et des résultats de l'entreprise ».*[1429] Les sociétés commerciales belges constituées sous forme de SA, SCA, SPRL, SCRL, GIE[1430], GEIE[1431], SE[1432], SNC[1433],

[1426] DE WITTE, K., et MOESEN, W., 2006, Roergangers zonder peillood, Over het valoriseren van intercommunales, KUL Centrum voor Economische Studiën Economie en Overheid.
[1427] Le site internet www.cumuleo.be – qui émane d'une initiative privée - permet de consulter la liste des mandats des mandataires politiques et depuis 2004.
[1428] Le Code des Sociétés, M.B. 6 août 1999 ; Arrêté Royal du 30 janvier 2001 portant exécution du Code des Sociétés, M.B. février 2001 ; Arrêté Royal du 23 septembre 1992 relatif aux comptes annuels des établissements de crédit, des entreprises d'investissement et des sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, M.B. 6 octobre 1992 ; Loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises, M.B. 4 septembre 1975 ;
http://www.nbb.be/pub/03_00_00_00_00/03_01_01_00_00.htm?l=fr [Consulté le 29 avril 2012].
[1429] http://economie.fgov.be/fr/entreprises/vademecum/ [Consulté le 29 avril 2012].
[1430] Pour ces différentes abréviations, voir section « ressources (cadre légal) ».
[1431] Groupement européen d'intérêt économique (enregistré en Belgique).

SCS[1434], SCRI[1435] sont tenues de déposer annuellement leurs comptes auprès de la Centrale des bilans de la Banque Nationale de Belgique (BNB) qui remplira l'obligation légale de leur publication.[1436] Un expert indépendant - commissaire désigné parmi les réviseurs d'entreprises, inscrits au registre public de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises[1437], est chargé de certifier les comptes annuels des grandes entreprises et des autres entités tenues de désigner un réviseur d'entreprises, notamment dans le secteur public et non marchand.[1438] Il est le contrôleur légal des comptes et agit dans l'intérêt des différentes parties intéressées par l'information comptable.[1439] Il est nommé, sur proposition de l'organe de gestion, pour 3 ans par l'assemblée générale qui fixe aussi le montant de ses émoluments. Il fait rapport sur les comptes annuels présentés par l'organe de gestion à l'approbation de l'assemblée générale.[1440] Depuis 2005, les sociétés cotées en bourse ont l'obligation d'établir leurs comptes consolidés selon les règles IFRS (International Financial Reporting Standards), tandis que les sociétés non cotées sont libres d'y recourir.[1441] Les très petites entreprises (TPE)[1442], elles, sont autorisées à tenir une comptabilité simplifiée.

On observe donc que la réglementation en matière d'établissement et de contrôle des comptes annuels impose des règles spécifiques aux grandes entreprises, notamment l'obligation de certification par un réviseur d'entreprise. À noter qu'à ce jour environ 24.000

[1432] Société européenne de droit belge.
[1433] Société en nom collectif (SNC).
[1434] Société en commandite simple (SCS).
[1435] Société coopérative à responsabilité illimitée (SCRI).
[1436] Les SNC, SCS et SCRI sont tenues au dépôt de comptes annuels pour autant qu'au moins un de leurs associés indéfiniment responsable soit une personne morale et qu'elles soient considérées comme grandes. Les commerçants (personnes physiques), petites et grandes sociétés dont la responsabilité des associés est illimitée (pour autant qu'aucun des associés ne soit une personne morale), les sociétés agricoles, les hôpitaux n'ayant pas revêtu la forme de société commerciale à responsabilité limitée ou d'asbl, les mutuelles, fédérations professionnelles, écoles et établissements d'enseignement supérieur n'ayant pas revêtu la forme d'asbl ne sont pas tenus de déposer leurs comptes annuels auprès de la Centrale des bilans.
http://www.nbb.be/pub/03_00_00_00_00/03_01_01_00_00.htm?l=fr [consulté le 29 avril 2012].
[1437] L'Institut des Réviseurs d'Entreprises est chargé, par délégation pour compte du système de supervision publique, du contrôle et du respect des normes de ses membres.
http://www.ibr-ire.be/ [consulté le 29 avril 2012].
[1438] Est considérée comme une grande entreprise celle dont la moyenne annuelle du nombre de travailleurs occupés excède 100 personnes ou une entreprise qui rencontre au moins deux des critères suivants : une moyenne annuelle de 50 travailleurs occupés ; un chiffre d'affaires annuel (hors TVA) de 7.300.000 euros ; un bilan total de 3.650.000 euros.
[1439] http://beta.ibr-ire.be/nl/het_beroep/de_bedrijfsrevisor/beroepsethiek/Pages/default.aspx [consulté le 29 avril 2012].
[1440] Quant à la forme prise pour le dépôt des comptes annuels : les grandes entreprises et petites sociétés cotées doivent suivre le schéma complet (et doivent y annexer un bilan social), tandis que les petites entreprises peuvent déposer un schéma abrégé, et ne sont pas tenues de rendre un rapport de gestion.
[1441] http://www.nbb.be/pub/03_00_00_00_00/03_01_01_00_00.htm?l=fr [consulté le 15 mars 2012].
[1442] Est considérée comme une très petite entreprise, une entreprise répondant à tous les critères suivants : personnes physiques (commerçants, société en nom collectif ou en commandite simple) ; chiffre d'affaire HTVA ne peut dépasser 500.000 euros (ou 620.000 euros pour les stations d'essence).

entreprises[1443] font appel à un commissaire (réviseur d'entreprises), soit moins de trois entreprises sur cent.

Transparence (pratique)

Les entreprises fonctionnent-elles effectivement de manière transparente ?

Note : 75

Les comptes annuels des entreprises, souvent établis par un expert-comptable et parfois contrôlés par un commissaire-réviseur inscrit à l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, doivent être déposés dans les 30 jours après leur approbation par l'assemblée générale. Le dépôt des comptes auprès de la BNB se fait par Internet (99%). Les comptes sont soumis à différents contrôles arithmétiques et logiques, dont la liste est publiée au Moniteur Belge.[1444]

Selon les données communiquées par le ministre des Finances, une entreprise sur neuf n'a pas déposé ses comptes annuels fin 2010.[1445] Il s'agit notamment de sociétés au bord de la faillite, en arrêt d'activités, et pour un tiers de sociétés dormantes. Ces sociétés dormantes semblent apparaître dans à peu près tous les grands dossiers de fraude. Notons que la situation en Belgique est telle que l'on paie pour un retard de dépôt de comptes – amende qui peut atteindre jusqu'à 1.200 euros - mais qu'il n'y a pas de sanction administrative pour celui qui ne les dépose pas.

Plusieurs bases de données accessibles sur Internet fournissent gratuitement des informations sur les entreprises belges. La Banque Carrefour des Entreprises – créée par le SPF Économie – met en ligne des données d'identification. Le Moniteur Belge dispose également d'une base de données[1446] - mise quotidiennement à jour - qui contient les textes des actes publiés par les entreprises depuis 1983, et des associations et fondations depuis le 1er juillet 2003.[1447] Enfin, la Banque Nationale de Belgique permet de consulter en ligne les comptes annuels depuis le 1er janvier 2005 des personnes morales ayant déposé leurs comptes à la BNB.[1448] Pour une recherche limitée aux informations sur ces personnes morales, la Centrale des bilans permet de remonter jusqu'à 1992. Il n'empêche que les informations comptables ainsi rendues disponibles ne suffisent pas à évaluer à temps la situation financière d'entreprises dans des secteurs à risque, tels notamment les entreprises

[1443] Information communiquée oralement par le IBR le 10/01/2012 et confirmée le 26/04/2012.
[1444] Liste des contrôles arithmétiques et logiques auxquels sont soumis les comptes annuels déposés à la Banque Nationale de Belgique et établis suivant les schémas prévus par l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du Code des sociétés, M.B. 27 mars 2007
[1445] Ces informations sur le non-dépôt des comptes annuels des entreprises sont relatées dans les articles suivants :
http://www.lalibre.be/economie/actualite/article/668602/de-plus-en-plus-de-societes-ne-deposent-pas-leurs-comptes-annuels.html (mis en ligne le 22/06/2011) [consulté le 25 mars 2012] ;
http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=O33BJV1P (mis en ligne le 22/06/2011) [consulté le 29 avril 2012].
[1446] http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_tsv/tsv.pl [consulté le 25 mars 2012].
[1447] http://www.just.fgov.be/aide_moniteur/publication.html [consulté le 25 mars 2012].
[1448] http://bcc.nbb.be/BCCIA0101/WEB/actions/Frames?LangIndex=F [consulté le 25 mars 2012].

diamantaires ou les grands clubs sportifs. On peut notamment se référer à l'affaire Zheyun Ye des « paris truqués ».[1449]

L'identification des actionnaires rencontre aussi des problèmes, qui varient notamment selon la forme juridique et la structure de l'entreprise (participations croisées, des holdings…). Par ailleurs il n'est pas aisé de tracer les liens entre sociétés établis notamment via leurs administrateurs.

En ce qui concerne la transparence sur les mesures anticorruption prises par les entreprises, le rapport « Transparency in Reporting on Anti-Corruption (TRAC) » établi en 2009 par Transparency International (TI), attribue un mauvais score à la Belgique sur base des 10 entreprises belges cotées qui y ont été évaluées. L'étude porte sur la façon dont les entreprises communiquent publiquement sur les stratégies, politiques et systèmes de gestion qu'elles mettent en place pour lutter contre la corruption (site web, rapports annuels) et dans quelle mesure elles le font. Selon TI, le niveau d'information fourni par ces 10 entreprises place la Belgique en 14^{e} position dans le classement des 17 pays évalués.[1450] Les entreprises belges cotées évaluées par cette étude seraient, en comparaison avec leurs collègues étrangers, peu transparents à propos de leurs pratiques anticorruption.

Obligation de rendre compte (cadre légal)

Existe-il des dispositions légales régissant la gouvernance des entreprises privées et son contrôle ?

Note : 50

Le Code des Sociétés[1451] contient des dispositions concernant les organes, le capital, et les procédures de résolution des conflits au sein des entreprises.

Lois relatives à la 'corporate governance'

En janvier 2004, à l'initiative de la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA), de la Fédération des Entreprises de Belgique (FEB) et d'Euronext Bruxelles, la Commission Corporate Governance est créée et chargée d'élaborer le Code Belge de la Gouvernance d'Entreprise.[1452] Ce Code est d'application pour les sociétés cotées en bourse.

[1449] Dans l'affaire Zheyun Ye le parquet fédéral veut renvoyer devant le tribunal correctionnel 31 personnes et une entreprise pour corruption privée, appartenance à une organisation criminelle, blanchiment et racket. Il s'agit entre autres de coach, gardien et joueurs qui se seraient laissé acheter pour perdre neuf rencontres lors de la saison 2004-2005. http://www.7sur7.be/7s7/fr/1747/Affaires-de-corruption/article/detail/1380792/2012/01/17/Jugement-le-13-fevrier-dans-l-affaire-Zheyun-Ye.dhtml [consulté le 20 mars 2012] et http://www.7sur7.be/7s7/fr/1509/Football-Belge/article/detail/1394550/2012/02/14/Report-de-la-decision-dans-l-affaire-Zheyun-Ye.dhtml [Consulté le 20 mars 2012].

[1450] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009, *Transparency in Reporting on Anti-Corruption. A report on corporate practices*, Berlin, 26.

[1451] Code des sociétés, M.B. 6 août 1999.

[1452] http://www.corporategovernancecommittee.be/fr/home/ [consulté le 20 mars 2012].

Dans sa version de 2009, il précise 9 principes : une structure claire de gouvernance d'entreprise et sa publication, la définition du rôle du conseil d'administration, de bonnes pratiques de nomination et d'évaluation, la définition de la fonction du management exécutif, la rémunération responsable des administrateurs et managers, un dialogue constructif avec les actionnaires.[1453] Le respect du Code se fonde sur le mécanisme du « comply or explain » qui implique que soit la société se soumet à la disposition du Code, soit elle argumente pourquoi elle ne s'y soumet pas.

La loi du 17 décembre 2008[1454] rend obligatoire, dans les sociétés cotées et les sociétés financières, l'instauration d'un comité d'audit composé de membres non exécutifs du conseil d'administration rencontrant les critères de compétence et d'indépendance et chargé du suivi du processus d'élaboration de l'information financière, du suivi de l'efficacité des systèmes de contrôle externe et d'audit interne, du suivi du contrôle légal des comptes annuels et des comptes consolidés, ainsi que de l'examen et du suivi de l'indépendance du contrôleur légal des comptes ou du cabinet d'audit.[1455]

La loi du 6 avril 2010[1456] impose aux sociétés cotées d'inclure une déclaration de gouvernement d'entreprise[1457] dans leur rapport de gestion, ainsi qu'un rapport de rémunération qui détaille les principes régissant les montants perçus par les administrateurs, les membres du comité de direction et autres dirigeants.[1458] En outre, cette loi élargit le rôle du commissaire chargé de la révision des comptes à l'examen des informations publiées relatives à sa gouvernance (contrôle interne, gestion des risques, informations diffusées fidèles à la réalité).[1459] Cette loi intègre des dispositions du Code Belge de la Gouvernance d'Entreprise 2009 auxquelles il ne pourra dès lors plus être dérogé.[1460]

[1453] http://www.droit-fiscalite-belge.com/article1495.html [consulté le 15 mars 2012].
L'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées est régi par la loi du 20 décembre 2010, M.B. 18 avril 2011. Cette loi offre la possibilité aux actionnaires de voter et participer à l'AG par voie électronique, de consulter les documents de l'AG et les formulaires de procuration sur le site internet de la société, d'inscrire de nouveaux sujets à l'ordre du jour et de transmettre des propositions de décision s'ils représentent 3% du capital de la société.
Source : http://www.corporategovernancecommittee.be/fr/initiative_belges/legislation/default.aspx [consulté le 20 mars 2012].

[1454] Loi du 17 décembre 2008 instituant notamment un Comité d'audit dans les sociétés cotées et dans les entreprises financières, M.B. 29 décembre 2008.

[1455] http://www.droit-fiscalite-belge.com/article1495.html [consulté le 15 mars 2012].

[1456] Loi du 6 avril 2010 visant à renforcer le gouvernement d'entreprise dans les sociétés cotées et les entreprises publiques autonomes et visant à modifier le régime des interdictions professionnelles dans le secteur bancaire et financier, M.B. 23 avril 2010.

[1457] L'A.R. du 6 juin 2010 (M.B. 28 juin 2010) précise que les sociétés cotées sont tenues de désigner, dans leur rapport de gestion, le Code Belge de la Gouvernance d'Entreprise 2009 comme code de référence.

[1458] http://www.droit-fiscalite-belge.com/article1495.html [consulté le 20 mars 2012].

[1459] http://www.corporategovernancecommittee.be/library/attachments/press/a8de6a05-c251-4869-93dc-77b2c8578967/fr/Persbericht%20Interne%20Controle%2001%2002%202011_FR.pdf [consulté le 15 mars 2012] ; http://www.corporategovernancecommittee.be/library/documents/monitoring%20studies/Etude%20n%C2%B0%2038.pdf [consulté le 15 mars 2012].

[1460] http://www.corporategovernancecommittee.be/library/documents/monitoring%20studies/Etude%20n%C2%B0%2038.pdf [1460].

Parallèlement au Code Belge de la Gouvernance d'Entreprise, un autre Code a été établi en 2009 pour les sociétés non cotées à l'initiative de l'UCM et d'UNIZO. Le Code Buysse II, qui n'a pas été intégré dans un texte de loi et n'est pas contraignant, émet une série de recommandations sur la composition équilibrée et indépendante du conseil d'administration, l'indépendance entre les fonctions de président du conseil d'administration et d'administrateur délégué, l'importance des administrateurs externes, comités et conseils d'avis, le contrôle des risques par le management, et la nécessité de disposer d'un senior manager performant.[1461] Des recommandations spécifiques sont également énoncées à destination des entreprises familiales.

Outre des dispositions propres au secteur bancaire et financier, le cadre légal en matière de corporate governance s'impose aux entreprises cotées, qui ne représentent qu'une très petite part de l'économie belge. Euronext Brussels comprend 164 entreprises sur un total de plus d'un million d'entreprises et ASBL belges[1462]. La très grande majorité des entreprises tombe sous le code Buysse II, qui n'est pas contraignant, et a à respecter des règles de gouvernance bien moins exigeantes.

Organes de contrôle du secteur financier

À la suite de la crise financière, et comme dans d'autres pays européens, le législateur a opté pour le passage d'un modèle de contrôle intégré du secteur financier vers un modèle bipolaire dit « Twin Peaks ». Depuis avril 2011, la Banque nationale est responsable du maintien de la stabilité micro- et macroéconomique du système financier. Elle veille ainsi à assurer la solidité financière des institutions financières, grâce à des exigences en matière notamment de solvabilité, de liquidité, et de rentabilité. L'Autorité des services et marchés financiers (FSMA) est quant à elle la gardienne du bon fonctionnement, de la transparence et de l'intégrité des marchés financiers, et de l'offre illicite de produits et services financiers. Elle doit aussi veiller au respect des règles de conduite applicables aux intermédiaires financiers afin d'assurer un traitement correct des clients.

Obligation de rendre compte (pratique)

Les règles relatives à la gouvernance des entreprises sont-elles effectivement respectées ?

Note : 50

Les plus grandes entreprises, qui font très souvent partie de multinationales (p ex Janssen Pharmaceutica et Johnson & Johnson), et certainement les américaines, disposent de services chargés de compliance, de règles anti-fraude, de protection des donneurs d'alerte (whistleblowing). Ces entreprises ont en général des systèmes de contrôle appropriés, notamment pour se prémunir des sanctions découlant de la législation américaine – le FCPA

[1461] http://www.droit-fiscalite-belge.com/article1495.html [consulté le 15 mars 2012].

[1462] NYSE Euronext Brussels currently has a total of 164 company listings (excluding investment funds) -128 domestic and 36 foreign - with a market capitalization of € 185,223,000 as of June 2010, a 30.5% increase compared to 2009. http://www.euronext.com/landing/indexMarket-18812-EN.html [Consulté le 23 novembre 2011].

(Foreign Corrupt Practices Act de 1977) - et de celles du Bribery Act britannique entré en vigueur le 1er juillet 2011.[1463]

En Belgique, il y a une législation contre la corruption active et passive, mais contrairement aux États-Unis et au Royaume-Uni, il n'y a pas de commission de surveillance équivalente pour en assurer le respect.

M. Frank Hallez, compliance officer chez Siemens[1464], observe qu'il existe plusieurs attitudes parmi les grandes entreprises qui exportent ou investissent dans des pays où ils sont confrontés systématiquement à la corruption : certaines pensent que la corruption est inévitable, et d'autres optent au contraire pour une tolérance zéro appuyée sur des mesures anticorruption solides.[1465] Entre ces deux catégories, il y a les entreprises qui font certains efforts.

Dans les entreprises qui pratiquent la tolérance zéro on observe en général une attitude déterminée des dirigeants, une implication personnelle en faveur d'un 'clean business' (tone at the top). Si certaines entreprises qui ont été poursuivies pour corruption sont désormais plus pro actives à mettre en place des mesures anticorruption, il y a aussi des entreprises belges qui n'ont pas fait l'objet de poursuites, sont actives dans des secteurs sensibles, et adoptent une tolérance zéro dans une vision responsable et à long terme.[1466]

Enfin, dans les petites et moyennes entreprises qui représentent la grande majorité des entreprises belges, on semble être en général rarement attentif à prendre des mesures pour promouvoir l'intégrité et combattre la corruption. L'argument selon lequel ces PME n'ont pas besoin de telles mesures, n'étant pas exposées à des environnements internationaux où les pots-de-vin sont une pratique courante, parait peu convaincant. Les PME belges importent et exportent de plus en plus, et pourraient avoir à gérer ces problèmes plus tôt que prévu. L'absence d'information et de formation pourrait mettre certaines petites entreprises en difficulté.[1467]

En Belgique, les entreprises souhaitant mettre en place des règles de « corporate governance » et désigner un « compliance officer » sont confrontées à l'absence de formation ad hoc, et au manque de cadre législatif approprié[1468]. Les « compliance officers » en Belgique, sauf ceux du secteur bancaire et financier, sont donc des pionniers qui ont à

[1463] Voyez http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/ et http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/conflict-minerals/legally-binding-process/uk-bribery-act [consulté le 29 avril 2012].
[1464] Interview avec Frank Hallez, Regional Compliance Officer BeLux Siemens, Bruxelles, 10 août 2011.
[1465] Ce commentaire a été communiqué par Frank Hallez.
[1466] Deux exemples de sociétés qui ont une histoire différente et qui mettent en place des mesures anticorruption et adoptent une tolérance zéro : Siemens Belgique dont la société mère a été poursuivie pour corruption et soumise à de lourdes peines (Siemens Belgique n'était pas impliqué), et Umicore, qui n'a pas fait l'objet de poursuites pour corruption. Communiqué par Evert-Jan Lammers, Partner Triforensic, le 10 janvier 2012.
[1467] Interview avec Frank Hallez, Regional Compliance Officer BeLux Siemens, Bruxelles, 10 août 2011.
[1468] *Ibid.*

développer leur fonction et à organiser leur profession. Des tentatives de les réunir afin qu'ils partagent leur pratique au sein d'un réseau ont quelque mal à se concrétiser.

Dans une étude[1469], la CBFA (désormais la FSMA) évalue le respect des dispositions du Code Belge de la Gouvernance d'Entreprise 2009, sur la base d'une analyse des rapports financiers annuels 2009-2010 de 122 sociétés. Elle montre une disparité d'application entre les différentes dispositions. Presque toutes les sociétés déclarent appliquer le Code de gouvernance d'entreprise et respecter la disposition relative au montant de la rémunération des administrateurs non-exécutifs.[1470] Par contre, les dispositions afférentes au contrôle interne et à la gestion des risques, à l'évaluation et à l'élaboration de la politique de rémunération et à l'information sur les actions seraient peu respectées.[1471]. Dans ses conclusions la CBFA présente une série de recommandations.

La réforme introduite par la loi du 6 avril 2010[1472] et qui impose aux sociétés cotées notamment d'établir une déclaration de gouvernement d'entreprise[1473] et un rapport de rémunération, est trop récente pour pouvoir déjà en apprécier les effets. La Commission Corporate Governance a publié en janvier 2011 des lignes directrices en matière de contrôle interne et de gestion des risques, visant à aider les sociétés à appliquer les dispositions de la loi.[1474]

Intégrité (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'intégrité des dirigeants et des salariés des entreprises ?

Note : 50

La loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption[1475] a été introduite sous la pression de quelques scandales importants tels l'affaire Agusta-Dassault, et d'obligations internationales en particulier dans le cadre de la Convention de l'OCDE. Cette loi portait notamment sur la corruption passive, la corruption de fonctionnaires étrangers et

[1469] CBFA, Studies en documenten, nr. 38, décembre 2010.
[1470] *Ibid.,* 34.
[1471] *Ibid.,* 34.
[1472] Loi du 6 avril 2010 visant à renforcer le gouvernement d'entreprise dans les sociétés cotées et les entreprises publiques autonomes et visant à modifier le régime des interdictions professionnelles dans le secteur bancaire et financier, M.B. 23 avril 2010.
[1473] A.R. du 6 juin 2010 (M.B. 28 juin 2010) précise que les sociétés cotées sont tenues de désigner, dans leur rapport de gestion, le Code Belge de la Gouvernance d'Entreprise 2009 comme code de référence.
[1474] http://www.corporategovernancecommittee.be/library/documents/Interne%20controle/2011%2001%2010_CONTROLE%20INTERNE_FR.pdf [consulté le 20 mars 2012].
[1475] Loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption, M.B. 23 mars 1999.

internationaux, et la corruption privée. Sous pression de l'OCDE notamment, la loi a été revue en 2007.[1476]

Outre cette législation qui porte sur la répression des faits de corruption, il n'existe pas de dispositions légales ou réglementaires, telles celles du Bribery act au Royaume-Uni, visant à faire adopter par les entreprises des mesures préventives pour lutter en amont contre la corruption. En matière de gouvernance d'entreprise, le seul code ayant force de loi est le Code Belge de Gouvernance d'Entreprise 2009 qui s'applique aux sociétés cotées.[1477] Les entreprises n'ont aucune obligation réglementaire d'introduire un système pour protéger ceux qui en leur sein souhaiteraient dévoiler des atteintes à l'intégrité, alors qu'un tel système parait essentiel à la lutte contre ces faits.

Les experts comptables, qui sont les conseillers naturels des entreprises, et les réviseurs, principalement chargés du contrôle légal des comptes des entreprises, sont bien placés pour constater la présence d'opérations délictueuses. Pourtant, tenus au secret professionnel et au devoir de réserve, ils ne peuvent révéler spontanément au parquet ce qu'ils apprendraient au cours de leur mission, au motif que cela réduirait à néant l'efficacité de leur contrôle.[1478] Le but du contrôle légal des comptes par un réviseur d'entreprises tel qu'il est défini par le Code des sociétés est d'« assurer que les comptes représentent une image fidèle du patrimoine de l'entreprise ». Il n'a en outre pour obligation légale de relever les infractions au droit des sociétés, aux statuts ou - à l'égard de la CTIF - à la loi anti-blanchiment.[1479] « La détection d'infractions au Code pénal commises par l'entreprise ne constitue pas un objectif de la révision. Le secret professionnel lui interdit même la dénonciation d'un tel acte aux autorités judiciaires sous peine d'une sanction pénale. »[1480] Par contre, les standards d'audit requièrent des dilignences précises spécifiques en cas de fraude et d'erreur qui, dans les circonstances définies par ces standards, donnent lieu à une révélation publique notamment au moyen du rapport d'audit destiné à l'assemblée générale et publié avec les comptes annuels.

[1476] Loi du 11 mai 2007 adaptant la législation en matière de la lutte contre la corruption, M.B. 8 juin 2007.

[1477] Pour plus de détails sur le Code Belge de Gouvernance d'Entreprise 2009 et le Code Buysse II réservé aux sociétés non cotées, voir sections « obligation de rendre compte (cadre légal) » et « obligation de rendre compte (pratique) ».

[1478] Rapport sur la Belgique pour la mise en œuvre de la convention anticorruption de l'OCDE, 2006, 23, http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/2807102e.pdf [Consulté le 29 avril 2012]. « Alors que les représentants de la profession d'experts-comptables et de comptables et fiscalistes agrées ont confirmé, devant l'équipe d'examen, avoir été amenés à détecter des versements de pots-de-vin dans le cadre de leur mission, tous ont souligné le risque d'une rupture unilatérale du contrat les liant à l'entreprise pour laquelle ils exercent leur mission s'ils venaient à décider de spontanément révéler de telles fraudes au procureur ».

[1479] Loi du 11 janvier 1993, M.B. 9 février 1993. Un réviseur qui soupçonne, sur base des comptes annuels, une activité de blanchiment est tenu d'en informer la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF), cellule qui sert d'intermédiaire entre les professions visées par la loi du 11 janvier 1993 et l'appareil judiciaire et policier. Le CTIF procèdera à une évaluation du dossier en recoupant les diverses informations qu'il est en mesure d'obtenir et, en cas d'indices sérieux de blanchiment de capitaux, transmettra le dossier au parquet compétent afin d'entamer des poursuites pénales. Site du CTIF : http://www.ctif-cfi.be/website/index.php?lang=fr [Consulté le 15 mars 2012].

[1480] Article 27 de la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des Réviseurs d'Entreprises, M.B. 2 septembre 1953 ; article 458 du Code pénal.

Quand bien même des agissements corrupteurs se dissimuleraient derrière des infractions aux dispositions du droit des sociétés (et, par renvoi, au droit comptable) – et à ce titre tomberaient sous l'exigence de révélation inscrite aux articles 140 et 144, 6°, C.S. – la révélation des malversations aux actionnaires de l'entreprise n'est pas systématique.

Un réviseur n'est en effet tenu de porter les infractions devant l'assemblée générale seulement dans le cas où le conseil d'administration, averti en premier, n'aurait pas remédié de façon adéquate aux infractions constatées (art. 140, §2, C.S.), ou bien lorsque cette révélation n'est pas de nature à causer à la société un préjudice injustifié' (art. 144, 6°, C.S.). Ces deux dispositions, qui sont encadrées par les standards d'audit obligatoires pour les réviseurs d'entreprises, déterminent les cas dans lesquels un actionnaire est informé de pratiques corruptrices au sein de l'entreprise et, donc, d'une dénonciation ou plainte de la part de celui-ci contre les organes dirigeants de la société.[1481]

La désignation d'un ou plusieurs « compliance officers » n'est imposée qu'aux entreprises d'investissement, les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, les établissements de crédit, les entreprises d'assurances de droit belge et leurs succursales établies en Belgique.[1482] Ces « compliance officers » doivent être agréés par la FSMA et visent au respect de l'intégrité dans les transactions financières et commerciales.

Notons en outre qu'il n'y a pas en Belgique de réglementation des activités de lobbying, susceptibles d'un impact direct sur l'éthique dans le monde des affaires.

En synthèse, des mécanismes sont en place pour stimuler l'intégrité dans le monde des affaires, mais ils ne sont globalement le fait que de multinationales et d'un nombre de grandes entreprises, sans concerner la myriade de petites et moyennes entreprises belges. En outre, le manque de protection légale des donneurs d'alerte tant dans la sphère privée que publique réduit l'efficience des mécanismes en place.[1483]

[1481] Rapport sur la Belgique pour la mise en œuvre de la convention anticorruption de l'OCDE, 2006, 23.

[1482] http://www.eubelius.com/fr/spotlight/compliance_officers_agrement_par_la_fsma_et_taches_prudentielles_specifiques [Consulté le 20 mars 2012].

[1483] Le rapport sur la Belgique pour la mise en œuvre de la convention anticorruption de l'OCDE publié en 2006 souligne également que le « salarié qui constate des infractions dans son entreprise (…) peut, en principe alerter l'une ou l'autre autorité compétentes à sa disposition, soit l'inspection du travail ou le parquet » (p.24). Le rapport souligne cependant que le « donneur d'alerte » est peu protégé par la loi, qu'il est soumis au secret professionnel, qu'il doit disposer d'une documentation étayée pour entreprendre sa poursuite; autant de facteurs qui risquent de décourager le salarier à donner l'alerte. Selon le rapport, certaines entreprises belges – suivant la loi américaine - ont inséré dans leur code de bonne conduite des dispositions encourageant la dénonciation, par les employés, de faits de fraude. OCDE, 2006, Rapport sur la Belgique pour la mise en œuvre de la convention anti-corruption de l'OCDE, 24.

Intégrité (pratique)

L'intégrité des dirigeants et des salariés des entreprises est-elle effectivement assurée ?

Note : 50

L'OCDE pointe l'insuffisance des mesures prises par la Belgique pour sensibiliser ses entreprises au risque de corruption d'agents publics étrangers. Le secteur privé ne bénéficierait pas de suffisamment de soutien dans la mise en place de dispositifs destinés à prévenir ce risque.[14841485] Le récent rapport de Transparency International[1486] sur la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales[1487] suggère que les mesures répressives prises en Belgique sont insuffisantes. Il soulève notamment qu'en 12 ans aucune condamnation n'a encore été prononcée en Belgique pour corruption d'agents publics étrangers.[1488] Néanmoins, la Belgique est tenue de veiller au bon respect des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

Au sein de l'administration fédérale belge existe un point de contact national de l'OCDE (PCN) dont le rôle est de traiter les infractions à ces Principes directeurs de l'OCDE qui lui sont signalées. Les données disponibles laissent à penser que ce Point de contact est très peu approché.[1489]

En l'absence d'obligations réglementaires, certaines entreprises ont toutefois pris des mesures anticorruption, et ont inséré dans leur code de conduite des dispositions protégeant les employés qui dénonceraient des faits de fraude. Des chartes d'intégrité ou d'éthique ont été établies et, dans certains cas, signées par les cadres de l'entreprise, et des formations en ligne sont organisées pour sensibiliser l'entièreté du personnel. Selon nos interlocuteurs,

---

[1484] Une brochure informant sur la corruption et à destination des entreprises a été éditée par le département de la Justice (cf. supra pilier « SAC »).

[1485] OCDE, 2008, *Rapport de suivi sur la mise en œuvre des recommandations au titre de la phase 2 sur l'application de la convention et de la recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, 3 ; http://www.oecd.org/dataoecd/41/15/39937575.pdf [consulté le 15 mars 2012].

[1486] http://www.transparencybelgium.be/fr/activites/ti-progress-report-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-anti-corruption-de-locde.html?PHPSESSID=f8ca630e32cc57624cfa45f9ecd940e4 [consulté le 20 mars 2012].

[1487] Cette Convention cible le « coté de l'offre » de la transaction entachée de corruption.

[1488] http://www.transparencybelgium.be/fr/activites/ti-progress-report-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-anti-corruption-de-locde.html?PHPSESSID=f8ca630e32cc57624cfa45f9ecd940e4 [consulté le 20 mars 2012].

[1489] Le dernier rapport annuel (2008) publié par le PCN sur ces principes ne donne pas d'information quant au nombre total de plaintes reçues, mais indique que le PCN a réagi au moins dans deux cas cette année-là : pour non-respect des Principes (notamment en matière de lutte contre la corruption) pour les multinationales dans le domaine des médicaments génériques et également dans le cadre de l'exploitation illégale des ressources naturelles en République Démocratique du Congo. Dans le premier cas, le PCN a mis en place un groupe de réflexion sur les pratiques dans le secteur et, dans le deuxième, s'est contenté de voir quels codes internes étaient mis en place par les multinationales belges opérant au Congo et de voir s'ils faisaient référence aux Principes directeurs de l'OCDE. En dehors des rapports annuels, seuls huit cas (entre 2005 et 2010) sont présentés (avec la position du PCN) sur la page du PCN. http://economie.fgov.be/nl/binaries/annual_report_2007_nl_tcm325-67679.pdf [consulté le 24 avril 2012].

des efforts importants et visibles ont été réalisés dans certaines entreprises, mais il y en a aussi beaucoup qui ne sont pas conscientes des risques et pour lesquelles la première étape à réaliser serait de réaliser une analyse de risques pour identifier les partenaires et les marchés potentiellement inconfortables.[1490] Bien qu'il y ait des entreprises belges qui font des efforts anticorruption notoires, il reste encore la majorité à convaincre que les comportements éthiques se traduisent en avantages durables pour l'entreprise.

RÔLE

Engagement dans la lutte contre la corruption

Les entreprises incitent-elles activement l'administration à agir contre la corruption ?

Note : 25

La corruption semble surtout être la préoccupation de multinationales et de certaines grandes entreprises exportatrices, qui semblent généralement conscientes des risques commerciaux, de réputation et pénaux qu'elle leur fait courir. Toutefois les thèmes de l'intégrité et de la compliance restent souvent de l'ordre du secret. Les problèmes de corruption sont réglés en interne, et ne sont de préférence pas rendus publics afin de préserver l'image et de ne pas compromettre la position concurrentielle. C'est cette même motivation qui explique pourquoi des investigations menées par un auditeur privé ou un autre expert sont souvent préférées à une enquête conduite par les autorités judiciaires. Mr. Vincke relève un certain degré de méfiance de la part des entreprises à l'égard des pouvoirs publics. Elles semblent craindre la création d'obligations qui les amène à devoir supporter des frais importants comme cela a été le cas par le passé dans d'autres domaines similaires.[1491]

Étonnamment, le développement des programmes anticorruption reste inférieur à ce qui a déjà été mis en place en regard d'autres formes de délinquance. On peut se référer à ce sujet aux obligations faites par la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment de capitaux[1492]. Cette loi impose des mesures préventives, qui pourraient servir d'inspiration en matière de législation anticorruption.

En ce qui concerne les associations professionnelles, la promotion de l'intégrité ne semble pas faire partie de leurs priorités. Leurs membres n'en semblent pas non plus demandeurs. Les associations professionnelles qui servent de médiatrices entre les entreprises et les autorités sont davantage investies de missions liées au droit social, à la fiscalité ou à

[1490] Interview avec François Vincke, Avocat au barreau de Bruxelles, Anti-Corruption Commission International Chamber of Commerce Bruxelles, 16 août 2011.
[1491] *Ibid.*
[1492] Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, M.B. 9 février 1993.

l'environnement.[1493] Les entreprises et leurs fédérations ne sont donc en général pas proactives et ne poussent pas les pouvoirs publics à prendre des mesures à cet égard.

Le réseau international d'entreprises UN Global Compact, qui reconnait explicitement la lutte anticorruption comme l'une des dix règles de conduite pour les entreprises, est également actif en Belgique. Mais peu d'entreprises belges en sont membres. Une visite du site[1494] montre que 31 entreprises belges y sont inscrites, dont 20 considérées comme actives, et 10 sont étiquetées « non communicating ».[1495]

Soutien apporté à la société civile

Les entreprises soutiennent-elles la société civile dans son combat contre la corruption ?

Note : 50

Il y a en Belgique plusieurs associations qui visent la promotion de la bonne gouvernance et de la responsabilité sociétale au sein des entreprises et dont les membres sont essentiellement issus du monde des affaires, telles respectivement Guberna, ou Business and Society Belgium. Il y a aussi des sections belges d'organisations internationales telles le European Business Ethics Network (EBEN). Transparency International Belgium, une organisation de la société civile, se concentre sur la promotion de l'éthique et la lutte contre la corruption notamment au sein des entreprises. En outre, des associations telles KAURI rassemblent entreprises et ONG autour du thème de la responsabilité, et adoptent des positions communes.[1496] Il y a quelques initiatives émanant de fédérations sectorielles, telles Febelfin (la fédération des institutions financières) qui organise des tables rondes associant des ONG.

Les appuis fournis par le secteur privé à la société civile dans sa tâche de lutte contre la corruption restent finalement assez limités. Un faible nombre d'entreprises sont membres d'une organisation qui vise la bonne gouvernance.

[1493] Interview avec X., Bruxelles, 2 août 2011.
[1494] www.unglobalcompact.org
[1495] Car elles n'ont pas transmis leur rapport d'activité dans les délais qui leur étaient impartis.
[1496] http://www.kauri.be/default.aspx [consulté le 29 avril 2012].

9. Conclusion

Cette étude a montré que des efforts ont été déployés ces dernières années sur de nombreux terrains en matière de politique de lutte contre la corruption et de politique d'intégrité, ce qui a permis à la Belgique de progresser après les grands scandales des années 1990. Nous avons toutefois signalé un certain nombre d'insuffisances et de risques importants pouvant être regroupés en quatre catégories : fonctions manquantes, fonctions insuffisamment développées, manque de coordination et manque de mise en oeuvre.

En abordant les différents piliers, nous avons fait mention de fonctions qui ne sont pas ou sont insuffisamment remplies. Trois illustrations éloquentes. D'abord, il n'y a pour l'instant aucune compétence d'enquête administrative au niveau fédéral. En outre, lesautorités fédérales n'ont toujours pas, malgré plusieurs tentatives, mis en place un dispositif d'alerte (whistleblowing) . Enfin, on observe que ni les autorités en général ni les acteurs chargés de lutte contre la corruption en particulier ne font de réels efforts pour informer les citoyens sur la corruption ou les pousser à combattre.

Pour quelques autres fonctions, des instruments de politique ont été mis en place, mais ils sont limités. Voici deux exemples.

Le premier exemple concerne deux instruments légaux. Depuis quelques années, la plupart des mandataires et hauts fonctionnaires belges doivent rendre leurs mandats publics, et faire une déclaration de patrimoine. L'étude a mis en lumière les insuffisances de ces instruments. Les conditions de consultation de la déclaration de patrimoine sont extrêmement restrictives (seul un juge d'instruction dans des circonstances très spécifiques) et il manque certaines sources importantes d'information (par exemple les dettes). Se pose aussi la question de savoir si tout est en place pour obtenir une liste des mandats exacte.

Le deuxième exemple porte sur la problématique plus large des conflits d'intérêts, l'acceptation de cadeaux et d'avantages, etc. Bien que des mesures aient été prises (e.a. par le Bureau d'éthique et de déontologie administratives) en vue de renforcer la gestion dans ce domaine, la prise de conscience dans de nombreux secteurs, tant au sein des pouvoirs publics qu'en dehors, est encore très limitée. Cela est sans doute à mettre en relation avec les traditions de clientélisme et de permanences politiques, qui ont été largement examinées dans cette étude. C'est pourquoi il parait extrêmement important de faire des efforts supplémentaires, particulièrement en matière de sensibilisation. Qu'il y ait des indications selon lesquelles ces formes traditionnelles de clientélisme seraient en recul, donne de l'espoir mais n'est pas suffisant pour rassurer vraiment.

Un troisième problème très fréquent concerne les situations dans lesquelles des instruments formels existent mais ne sont pas ou insuffisamment mis en œuvre dans la pratique. Un illustration, qui revient régulièrement dans cette étude, est celle des procédures disciplinaires, tant au sein de l'administration que dans les services de la police et de la magistrature. Alors qu'elles sont développées d'un point de vue formel, leur application dans la pratique s'avère difficile pour toutes sortes de raisons.

Le quatrième problème concerne l'absence de coordination globale et de vision. Les acteurs en place (e.a. le Bureau d'éthique et de déontologie administratives, l'Office central de

répression de la corruption, la Cour des comptes, les autorités disciplinaires, les organisations issues de la société civile et le monde des entreprises, etc.) font des efforts sérieux, chacun dans son domaine spécifique, mais il n’existe toujours pas de politique de l’intégrité (ou de lutte contre la corruption), largement soutenue, réellement intégrée et avec une vision claire.

Malgré les initiatives qui ont été prises, un long chemin reste à parcourir. Les auteurs de cette étude espèrent avoir apporté leur pierre à l'édifice. Ils recommandent de poursuivre par une étude approfondie des piliers. Et il leur paraît pertinent, aussi dans le contexte belge, de mener une étude scientifique plus approfondie, qui décrive et d'analyse la corruption ainsi que ses causes.

10. Liste des abréviations

AAI : Agence autonomisée interne

ABEJ : Association Belge des Éditeurs de Journaux

ACA : Anticorruption agencies

ACCPUF : Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français

ADN : acide désoxyribonucléique

AERF : Association pour une Éthique dans les Récoltes de Fonds

AG : Assemblée générale

AGJPB : Association Générale des Journalistes Professionnels de Belgique

AIR : Analyse de l'impact de la régulation

AISBL : Association Internationale Sans But Lucratif

AJP : Association des Journalistes Professionnels

AJPP : Association des Journalistes de la Presse Périodique

AM : Arrêté Ministériel

AR : Arrêté Royal

ASBL : Association Sans But Lucratif

AUVIBEL : Société de gestion collective pour la copie privée d'œuvres sonores et audiovisuelles

BNB : Banque Nationale de Belgique

BRF : Belgischer Rundfunk

BRIC : référence aux pays du Brésil, de la Russie, de l'Inde et de la Chine

CAAF : Comité d'Audit de l'Administration Fédérale

CAC : Collège d'Autorisation et de Contrôle

CB : Constitution belge

CBFA : Commission Bancaire, Financière et des Assurances

cdH : Centre Démocrate Humaniste

CDJ : Conseil de Déontologie Journalistique

CD&V : Christen-Democratisch & Vlaams

CECLR : Centre pour l'Egalite des Chances et la Lutte contre le Racisme

CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme

cf. : confer

CGSLB : Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique

CIC : Code d'instruction criminelle

CJ : Code judiciaire

CMS : Contrats-cadres multi-SPF

Comité P : Comité permanent de contrôle des services de police.

COSO : Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission

CP : Code pénal

CPAS : Centre Public d'Action Sociale

CPMO : Concertation Permanente des Médiateurs et Ombudsmans
CRISP : Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques
CRSP : Center for Research in Security Prices
CSA : Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
CSC : Confédération des Syndicats Chrétiens
CSJ : Conseil supérieur de la Justice
CSO : Civil Society Organization
CST : Comité supérieur de contrôle
CTB : Coopération technique belge
CTIF : Cellule de Traitement des Informations Financières
DAIF : Direction de l'audit interne de fonctionnement
DJF : Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière
Dr. : Docteur
EBEN : European Business Ethics Network
ECHR : European Court for Human Rights
ECOFIN : Economic and Financial Affairs Council - Conseil Affaires économiques et financières
ECOLO : Parti écologiste en Belgique francophone et germanophone
ed. : editor – éditeur
EIDDD : Évaluation de l'impact des décisions sur le développement durable
et al. : et les autres
ETP : équivalent temps plein
FAQ : Frequently Asked Questions
FEB : Fédération des Entreprises de Belgique
FEBELMAG : Fédération Belge des Magazines
FGTB : Fédération Générale du Travail de Belgique
FIJ : Fédération Internationale des Journalistes
fm : modulation de fréquence
FN : Front national
FRB : Fondation Roi Baudouin
FSMA : Autorité des Services et Marchés Financiers
GDF Suez : Gaz de France Suez
GEIE : Groupement Européen d'Intérêt Economique
GEM : Global Entrepreneurship Monitor
GIE : Groupement d'Intérêt Économique
GRECO : Groupe d'États contre la Corruption
HaZoDi : Hasselt-Zonhoven-Diepenbeek
HR : Human Resources
HTVA : Hors Taxe sur la Valeur Ajoutée

i.a. : in absentia

IAVA : Interne Audit van de Vlaamse Administratie

ibid. : ibidem

IBPT : Institut Belge des services Postaux et des Télécommunications

ICC : International Chamber of Commerce

ICT : Information and Communication Technology

i.e. : id est

IFJ : Institut de Formation Judiciaire

IFRS : International Financial Reporting Standards

IPM : Informations et Productions Multimedia

IRE : Institut des Réviseurs d'Entreprises

IT-audit : Information technology-audit

JEP : Jury d'éthique publicitaire

JOP : Jeugdonderzoeksplatform

KUL ou KU Leuven : Katholieke Universiteit Leuven

LDD : Libertair, Direct, Democratisch

LPI : Loi organisant un service de police intégrée

MB : Moniteur Belge

MIRA : Milieurapport Vlaanderen

MP : Ministère Public

MR : Mouvement Réformateur

NRJ : Nouvelle Radio Jeunesse

N-VA : Nieuw-Vlaamse Alliantie

OCDE/OECD : Organisation de Coopération et de Développement Économiques – Organisation for Economic Co-operation and Development

OCRC : Office Central pour la Répression de la Corruption

ODIHR : Office for Democratic Institutions and Human Rights

OIJ : Organisation Internationale des Journalistes

OLAF : Office européen de Lutte Antifraude

OMD : Organisation Mondiale des Douanes

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

op. cit. : opere citate

Open Vld : Open Vlaamse liberalen en democraten

OSCE : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

PDC : Principes Directeurs pour la lutte contre la Corruption

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PNS : Plan National de Sécurité

PP : Parti Populaire

Prof. : Professeur
PS : Parti Socialiste
PZS : Plan Zonal de Sécurité
RIA : Reglementeringsimpactanalyse
RTBF : Radio Télévision Belge Francophone
RTL : Radio Télévision Luxembourg
RVDJ: Raad Voor De Journalistiek
SA : Société Anonyme
SABAM : Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs
SABCA : Société Anonyme Belge de Constructions Aéronautiques
SAC : Services anticorruption
SAI : Supreme Audit Institution
SCA : Société en Commandite par Actions
SCRI : Société Coopérative à Responsabilité Illimitée
SCRL : Société Coopérative à Responsabilité Limitée
SCS : Société en Commandite Simple
SE : Société Européenne
Selor : Bureau de sélection de l'administration fédérale
SGAQ : Service général de l'audit et de la qualité
SMS : Service des marchés publics et des subventions
SNC : Société en Nom Collectif
SNCB : Société Nationale des Chemins de fer Belges
SNI : Système National d'Intégrité
SP-A : Socialistische Partij Anders
SPF : Service Public Fédéral
SPF B&CG : Service Public Fédéral Budget et Contrôle de la Gestion
SPF P&O : Service Public Fédéral Personnel et Organisation
SPP : Service Public de Programmation
SPRL : Société Privée à Responsabilité Limitée
STE : Special Test Equipment
SWEP : Société Wallonne de l'Évaluation et de la Prospective
TF1 : Télévision Française 1
TI : Transparency International
TI-B : Transparency International Belgium
TIC : Technologies de l'Information et de la Communication
TPE : Très Petites Entreprises
TRAC : Transparency in Reporting on Anti-Corruption
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

TVAC : Taxe sur la Valeur Ajoutée Comprise dans le prix
UCM : Union des Classes Moyennes
UGent : Universiteit Gent
UK : United Kingdom
ULB : Université Libre de Bruxelles
ULg : Université de Liège
UE : Union Européenne
UNIZO : Unie van Zelfstandige Ondernemers
US : United States
VB : Vlaams Belang
VMMa : Vlaamse Media Maatschappij
VRM : Vlaamse Regulator voor de Media
VRT : Vlaamse Radio- en Televisieomroep
VTM : Vlaamse Televisie Maatschappij
VUB : Vrije Universiteit Brussel
VVJ : Vlaamse Vereniging van Journalisten

Transparency International (TI) is the global civil society organisation leading the fight against corruption. Through more than 90 chapters worldwide and an international secretariat in Berlin, TI raises awareness of the damaging effects of corruption and works with partners in government, business and civil society to develop and implement effective measures to tackle it.
Transparency International Belgium (TI-B) is the Belgian chapter of TI. We raise awareness about corruption; advocate legal and regulatory reform; design practical tools for institutions, individuals and companies wishing to combat corruption; and act as a leading centre of anticorruption expertise in Belgium.

First Published May 2012

Éditeur:	Transparency International Belgium
Coordination de l'étude:	Jeroen Maesschalck , KU Leuven (promoteur) Tom Vander Beken, UGent (co-promoteur) Michaël Dantinne, ULg (co-promoteur) Maud Stinckens, KU Leuven (rédaction finale)
Auteurs:	Michaël Dantinne, Jolynn Debacker, Judith Duchêne, Jelle Janssens, Jeroen Maesschalck, Marijke Roosen, Maud Stinckens, Transparency International Belgium , Tom Vander Beken, Luc Van Liedekerke, Christophe Vandeviver
Coordinateurs du projet:	Transparency International Belgium: Membres du Conseil d'administration[1] et l'Executive team
Révision externe:	Vincent de Coorebyter, Directeur-Général du CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques)
Traduction:	TI Belgium

Cette étude fait partie d'un projet financé à 70% par le Programme "Prévenir et combattre la criminalité" de la Commission européenne – Direction-Generale Affaires Intérieures. Il bénéficie aussi de l'appui financier du département de Développement technologique du Service Public de Wallonie (Vice-Président Nollet), du Fonds des amis de Transparency International Belgium- géré par la Fondation Roi Bauduin, et de la Fondation Bernheim

This publication is a product of the European National Integrity Systems project. The National Integrity Systems assessment tool has been developed and coordinated by Transparency International. Reproduction in whole or in parts is permitted, providing that full credit is given to Transparency International and provided that any such reproduction, whether in whole or in parts, is not sold unless incorporated in other works.

© 2012 Transparency International Belgium. All rights reserved.

Disclaimer
Every effort has been made to verify the accuracy of the information contained in this report. All information was believed to be correct as of December 1st, 2012. Transparency International cannot accept responsibility for the consequences of its use for other purposes or in other contexts. Policy recommendations reflect Transparency International Belgium's opinion. They should not be taken to represent the views of those quoted or interviewed unless specifically stated. This project has been funded with support from Prevention of and Fight Against Crime Programme European Commission – Directorate-General Home Affairs. This publication reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Prevention of and Fight Against Crime.
With financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme
European Commission - Directorate-General Home Affairs

[1] Composition du conseil d'administration : Chantal Hébette-Van den Broeke, présidente, Marc Brykman, Michel De Samblanx, Thierry de Vries, Roger Heijens, Evert Jan Lammers, Marc Oostens, David Szafran, Michel Van der Stichele, Luc Van Liedekerke, François Vincke.